

---

### No. 4/1993: Keamanan ASEAN Mencari Identitas

---

- HADI SOESASTRO, Implikasi Situasi Keamanan dan Politik Pasca Perang Dingin Terhadap Perekonomian Pasifik
- BANTARTO BANDORO, Isu Keamanan di Asia Pasifik: Rekomendasi untuk ASEAN dan Indonesia
- DEWI FORTUNA ANWAR, Negara-negara ASEAN Mencari Model Keamanan Regional
- SJAFRIZAL, Indonesia Menghadapi Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN
- M. RIZA SIIBUDI & DIURORUDIN MASHAD, Quo Vadis Afghanistan?
- A.S. ACIIMAD, Tata Informasi Internasional Baru: Sebuah Masalah Demokrasi dan Pluralisme
- SUDIBYO, YOYOK ARIESSUSANTO & F. ANDREA, Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN

---

### No. 5/1993: Hak Asasi Manusia dan Penguasa Politik

---

- DANIEL LEV, Hak Asasi Manusia: Perspektif Amerika Serikat
- YOZO YOKOTA, Hak Asasi Manusia: Pandangan Jepang
- VITIT MUNTARBIORN, ASEAN dan Hak Asasi Manusia: Antara Kekhususan dan Kekhasan
- CAROLINA G. HERNANDEZ, Hak Asasi Manusia: Perspektif ASEAN
- T. MULYA LUBIS, Perdebatan Hak Asasi Manusia Akhir-akhir Ini: Beberapa Catatan Kritis
- ADNAN BUYUNG NASUTION, Ke Arah Berfungsinya Hak Uji Materiil Mahkamah Agung
- SUDIBYO, YOYOK ARIESSUSANTO & F. ANDREA, Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN

---

### No. 6/1993: Kemiskinan Massal di Pedesaan

---

- TRI PRANADJI, Gejala Ketidakmerataan dan Kemiskinan Massal di Pedesaan: Kasus Dua Kecamatan di Kabupaten Aceh Besar
- RIWANTO TIRTOSUDARMO & TITIK HANAYANI, Pembangunan dan Penduduk Usia Muda: Kesenjangan Pendidikan dan Kesempatan Kerja di Timor Timur
- FAISAL SIAGIAN, Marjinalisasi Wanita dalam Industrialisasi Bercorak Kapitalis
- MURWATIE B. RAJARDJO, Nilai Tambali Wanita Bekerja
- J. SUPRANTO, Profil Sektor Industri Menjelang PJPT II
- SUKARDI RINAKIT, Upah Pekerja, Biaya Pendidikan dan Kualitas Penduduk Masa Depan

# ANALISIS CSIS

## Kebijakan Pembangunan Sistem Hukum

- Kebijakan Pembangunan Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional
- Cita-cita Hukum dan Langkah Strategis Pembangunan Hukum
- Upaya Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya
- Hukum dalam Konteks Sosial Politik dan Budaya
- Tinjauan Kritis Terhadap Pembangunan Hukum Indonesia
- Hak Asasi Manusia dalam Hubungan Internasional



## Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

## Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap *a priori* -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengekspresikan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini diituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab

Rufinus Lahir

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

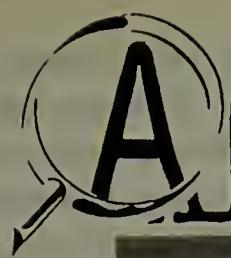
Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X



# ANALISIS CSIS

TAHUN XXII, NO. 1, JANUARI-FEBRUARI 1993

## Daftar Isi

• Pengantar Redaksi	2
• Kebijakan Pembangunan Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional <i>C.F.G. Sunaryati Hartono</i>	4
• Cita-cita Hukum dan Langkah Strategis Pembangunan Hukum <i>H. Anton Djawaimaku</i>	18
• Upaya Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya <i>Soehardjo Sastrosoehardjo</i>	30
• Hukum dalam Konteks Sosial Politik dan Budaya <i>J.E. Sahetapy</i>	46
• Tinjauan Kritis Terhadap Pembangunan Hukum Indonesia <i>Satjipto Rahardjo</i>	64
• Hak Asasi Manusia dalam Hubungan Internasional <i>Edy Prasetyono</i>	74

## Pengantar Redaksi

---

**M**ENURUT *C.F.G. Sunaryati Hartono*, Republik Indonesia sebagai negara hukum wajib mengupayakan hukum berperanan sentral, di mana seluruh pembangunan nasional berlandaskan wibawa hukum. Termasuk di dalamnya pemeliharaan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis diharapkan diciptakan bukan melalui penggunaan kekuasaan belaka melainkan melalui tegaknya hukum dan pembangunan hukum nasional. Selama era Pembangunan Jangka Panjang I, hal-hal tadi, tampak amat diabaikan. Salah satu petunjuk tercermin dari anggaran negara untuk membenahi sektor hukum keliwat kecil. Cerminan lain ialah sampai sekarang pun belum ada suatu rencana pembangunan hukum yang komprehensif dan terinci menghadapi Pembangunan Jangka Panjang II mendatang.

*Anton Djawamaku* mengamati bahwa dari kenyataan yang dialami sehari-hari, bukan saja negara hukum itu belum lagi terwujud, tetapi yang lebih memprihatinkan ialah bahwa hukum lebih dominan sebagai instrumen kekuasaan dengan segala akibat negatifnya. Keadaan ini harus segera diatasi. Makna hukum dan peranan cita-cita hukum harus dikembalikan kepada kehendak konstitusi. Bertolak dari arahan tersebut maka pembangunan hukum memerlukan langkah-langkah strategis. Yang diprioritaskan dalam hal ini ialah mendayagunakan pendekatan ekonomi dalam pembangunan hukum dan memaksimalkan penggunaan hak uji (*toetsingsrecht*) terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam praktek ternyata masih terdapat banyak kerancuan pandangan pada para pelaku hukum kita. Khususnya tentang asas-asas yang mendasari masing-masing tipe hukum. Dikemukakan oleh *Soehardjo Sastrosoehardjo* bahwa keadilan dan kebenaran menurut asas hukum Tata Negara, hukum Administrasi Negara dan hukum Pidana tidaklah sama, walaupun ketiga bagian hukum ini mengacu pada kepentingan masyarakat dan bukan individu. Dalam pembentukan hukum, yang paling pesat perkembangannya secara kuantitatif ialah hukum Administrasi Negara. Akan tetapi yang dipertanyakan justru dari segi kualitasnya. Yaitu, sejauh mana menunjang pencapaian tujuan nasional. Pada pihak lain, hukum pidana dan hukum perdata, pembentukannya masih merupakan masalah dan kebanyakan produk hukum warisan Belanda yang belum tergantikan.

Dalam konteks sosial politik dan budaya disoroti oleh *J.E. Sahetapy* bahwa hukum tidak dengan sendirinya harus selalu adil dan benar. Hukum dapat menjadi alat rekayasa sosial yang sangat ampuh untuk apa saja, khususnya menjual kepalsuan sebagai kebenaran dan mempertahankan kekuasaan di atas bahu-bahu penderitaan. Bagaimanapun politik sangat membutuhkan hukum sebagai legitimasi bagi tujuan operasionalnya. Kendati hukum sudah dipersiapkan baik dalam wadah pembentuk undang-undang, mustahil meluncur tanpa permainan akrobatik politik. Yang biasa dikenal dengan ungkapan bahwa semuanya "bisa diatur". Alhasil, Pancasila yang diagungkan menjadi sumber tata hukum, dihayati dan dijabarkan dengan pelbagai jurus semacam pencak silat. Praxis hukum tergantung pada para pelaksana yang bermental Asal Bapak Senang (ABS), budaya cari selamat, atau ambisi mencari kedudukan dan harta. Akibatnya, dalam penegakan hukum kini sedang berlaku proses pembusukan yang menakutkan.

Dikemukakan oleh *Satjipto Rahardjo* bahwa nyaring terdengar keluhan tentang kelambanan pembangunan hukum kita. Sebenarnya banyak konsep hukum telah bertahun-tahun selesai disusun, tetapi tidak kunjung dikeluarkan sebagai undang-undang. Dalam sistem ketatanegaraan kita, posisi BPHN (Badan Pembinaan Hukum Nasional) yang begitu rendah, mengakibatkan apa yang dihasilkannya tidak mempunyai pengaruh politik yang besar. Karenanya, politik pembangunan hukum sekarang sudah menjadi tidak jelas dan sebagai akibatnya adalah terserah kepada permainan kekuatan-kekuatan. Tampak di sini kurang adanya komitmen yang kuat dari kekuasaan politik. Keinginan sejak awal kemerdekaan untuk membangun suatu tata hukum baru secara lengkap kini berubah menjadi tindakan-tindakan yang reaktif belaka. Demikianlah, berbagai persyaratan untuk membangun suatu sistem dan tata hukum baru hanya tinggal tersimpan dalam paragraf dari UUD 1945.

Masalah hak asasi manusia (HAM) kini menjadi isu baru dalam hubungan internasional. Sebenarnya esensi HAM sudah setua sejarah perkembangan masyarakat yaitu sejak manusia memperjuangkan apa yang disebut sebagai perjuangan menegakkan nilai-nilai demokrasi. Melalui sejarah yang panjang kini nilai-nilai HAM telah diterima secara universal. Masalah selanjutnya adalah bagaimana aplikasi atau perwujudan nilai-nilai yang telah diterima secara universal tersebut. Dalam konteks hubungan internasional menurut *Edy Prasetyono*, masalah di atas menjadi lebih rumit karena upaya untuk mewujudkan nilai-nilai universal HAM pada akhirnya menyentuh masalah kedaulatan negara yang kini masih diakui sebagai nilai tertinggi dalam hubungan antar negara-bangsa. Pada sisi ini muncul pertanyaan di manakah domain masalah HAM, apakah masalah ini merupakan masalah domestik suatu negara yang kedaulatannya tidak dapat diganggu-gugat ataukah ia merupakan masalah yang mengatasi batas-batas kedaulatan negara?

# Kebijakan Pembangunan Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional

*Sunaryati Hartono*

## Pendahuluan

**B**ERBICARA tentang hukum, maka pikiran kita mungkin akan langsung tertuju pada undang-undang, perundang-undangan atau peraturan tertulis lainnya. Padahal sesungguhnya, hukum mempunyai begitu banyak aspek dan terdiri dari jauh lebih banyak komponen atau unsur yang lainnya, seperti filsafat hukum, sumber hukum, kaedah hukum, yurisprudensi hukum, kebiasaan, penegakan hukum, pelayanan hukum, profesi hukum, lembaga hukum, pranata hukum, prosedur dan mekanisme hukum, hukum acara, pendidikan hukum, perilaku hukum masyarakat maupun pejabat hukum, atau perilaku profesi hukum, kesadaran hukum dan lain sebagainya. Semua komponen tersebut membangun sistem hukum yaitu hubungan dan kaitan pengaruh-mempengaruhi satu sama lain antara berbagai komponen atau unsur sebagaimana dikemukakan di atas.

## Sejarah Perkembangan Tata Hukum Indonesia

Sebelum membahas lebih lanjut masalah Pembangunan Hukum Nasional, barangkali ada baiknya untuk melihat jauh ke belakang ke masa-masa di mana berbagai macam pluralisme sistem hukum hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia.

Sampai abad ke-14 penduduk Kepulauan Nusantara ini hidup dalam suasana sistem Hukum Adat-nya masing-masing. Orang Minangkabau memiliki sistem Hukum Adat-nya sendiri dengan asas-asas dan falsafah yang dianggap benar di daerah tersebut. Asas-asas dan falsafah ini berbeda dengan asas dan falsafah di Jawa Timur atau Majapahit misalnya, yang berbeda lagi dengan asas dan falsafah hukum di Sulawesi Selatan, Bali, Flores, Aceh, Alor, Irian Jaya atau Mentawai dan sebagainya.

Dari keseluruhan sistem Hukum Adat tersebut, mungkin hanya dua unsur saja (bukan tiga seperti yang dikemukakan oleh

Van Vollenhoven) yang sama, yaitu sifat kekeluargaan (komunal) dan sifat tidak tertulis (dengan pengecualian Hukum Majapahit, Hukum Wadjo dan beberapa daerah tertentu lainnya).

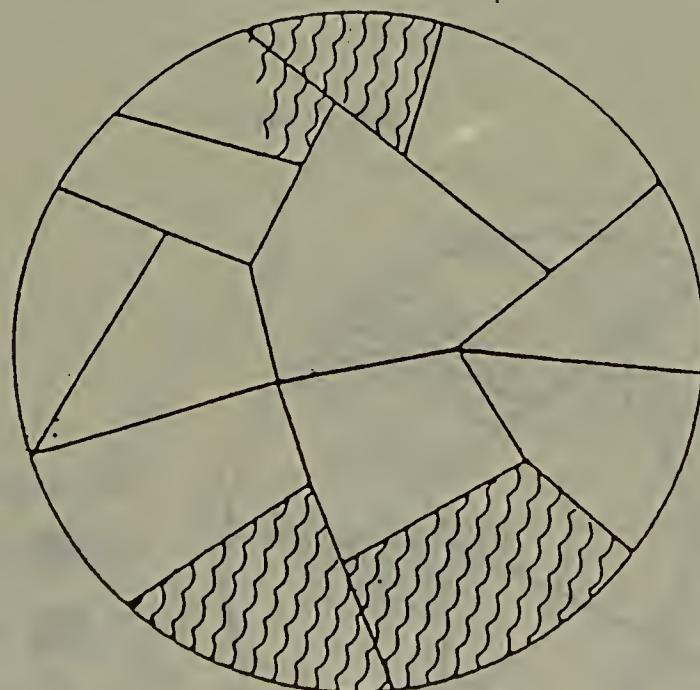
Setelah agama Hindu dan Budha masuk ke Indonesia, ada Sistem Hukum Adat yang mengambil oper dan memasukkan asas-asas dan nilai-nilai hukum agama Hindu ke dalam hukum adatnya, seperti di Jawa Tengah dan Bali (lihat Gambar 1). Mungkin sekali asas kekeluargaan dan asas keserasian berasal dari agama Hindu dan Budha yang sudah diresepsi itu.

Dengan masuknya agama Islam ke Kepulauan Nusantara, maka: (a) ada daerah-daerah yang banyak meresepsi unsur agama Islam ke dalam Hukum Adatnya, seperti di Aceh, Banten, Sulawesi-Selatan, Lombok dan lain-lain; (b) ada pula yang lebih banyak mempertahankan keasliannya, seperti Nias dan Mentawai, Toraja dan Asmat misalnya; dan (c) ada yang tetap mempertahankan sifat agama Hindu-nya, seperti Jawa Tengah dan Bali. (Lihat Gambar 2)

Ketika dalam abad ke-17 bangsa Portugis, Belanda serta bangsa asing lainnya mulai menginjakkan kakinya ke beberapa

Gambar 1

#### SEJARAH PERKEMBANGAN & PEMBINAAN HUKUM DI INDONESIA MENUJU SISTEM HUKUM NASIONAL



Keterangan:

△ Hukum Adat yang asli

▨ resepsi Hukum Agama Hindu

daerah di Indonesia, selain produk hasil industrinya mereka juga mempengaruhi masyarakat setempat dengan ajaran-ajaran agamanya, sehingga Hukum Adat setempat seperti di Batak, Sulawesi Utara, Maluku, Irian Jaya dan Flores serta Timor, yang pada saat itu sebenarnya masih lebih "asli" dibandingkan dengan sistem-sistem Hukum Adat yang sudah terpengaruh oleh agama Hindu dan Islam, mulai meresepsi unsur-unsur agama Kristen dan Katolik ke dalam Hukum Adatnya. (lihat Gambar 3)

Pada saat Nederburgh ingin mengunifikasi hukum yang berlaku di Indonesia, niat ini terbentur oleh reaksi dari Van den Bergh dan Van Vollenhoven. Sebagai hasil perjuangan Van Vollenhoven, semua sistem Hukum Adat dikumpulkan ke dalam satu sistem menjadi "*het Adatrecht*" yaitu:

"de onder hen (yaitu orang Bumiputera) geldende, met hunne godsdiensten en gewoonten samenhang-

ende rechtsregelen" (lihat Pasal 131 ayat 2 (b), *Indische Staatsregeling*: S. 1855-2).

Dalam waktu yang sama *Indische Staatsregeling* itu menjadi semacam undang-undang dasar Indonesia sebagai daerah jajahan Belanda, sehingga sistem hukum kolonial yang berlaku di Indonesia sejak saat itu terdiri atas:

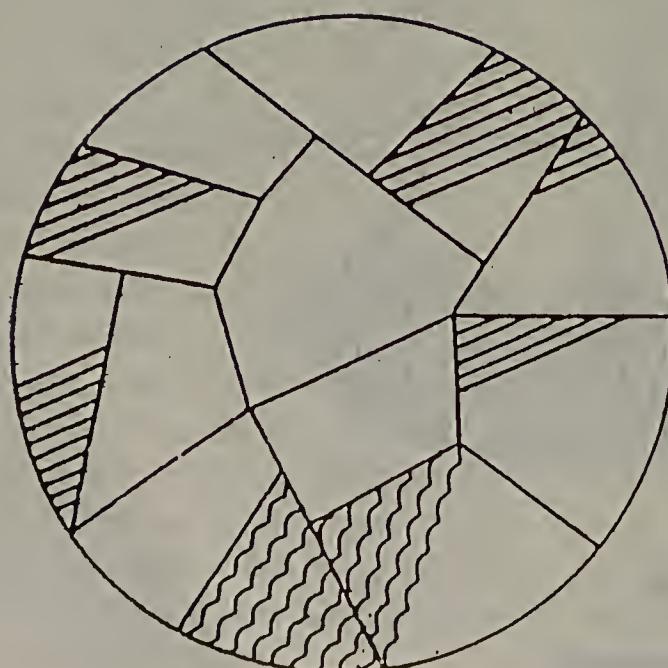
1. (Sub)-Sistem Hukum Adat;
2. (Sub)-Sistem Hukum Islam;
3. (Sub)-Sistem Hukum Barat.

Ketiga sistem hukum tersebut berpusat pada *Indische Staatsregeling* sebagai undang-undang dasar yang berlaku di Indonesia. (lihat Gambar 4)

Setelah Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 dan berlakunya Undang-undang Dasar 1945, Sistem Hukum Indonesia mengalami perubahan, terutama ka-

Gambar 2

ABAD KE XIV

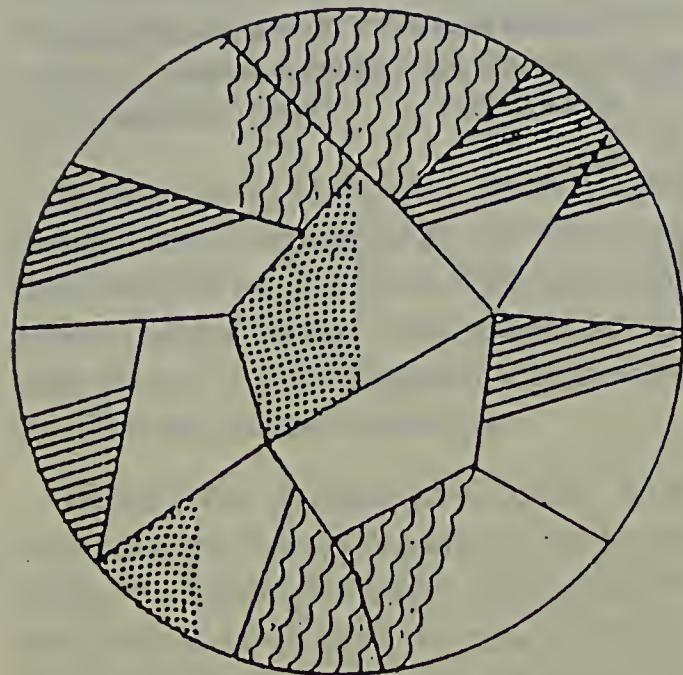


Keterangan:

- ▨ resepsi Hukum Islam
- ▨ resepsi Hukum Agama Hindu
- △ Hukum Adat yang asli

Gambar 3

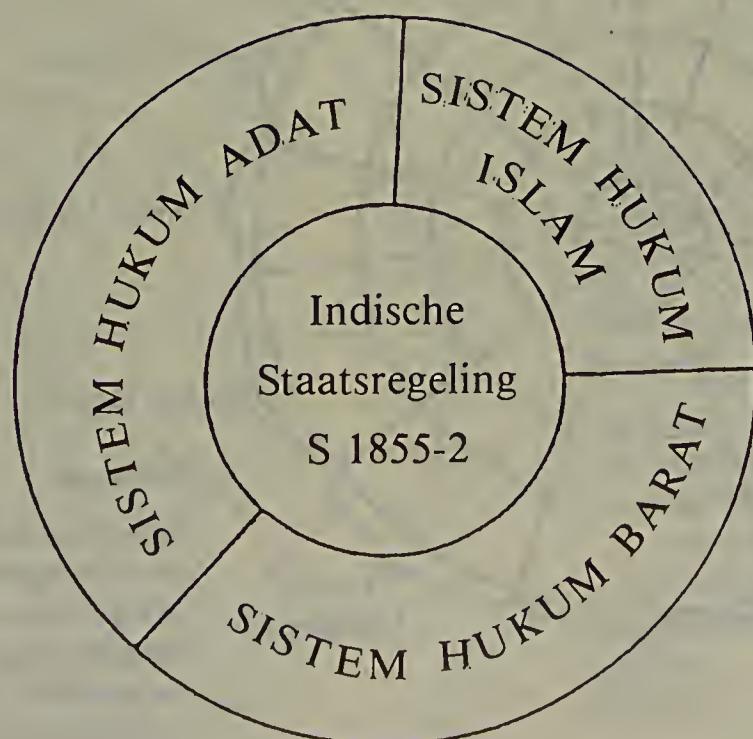
ABAD KE XVII



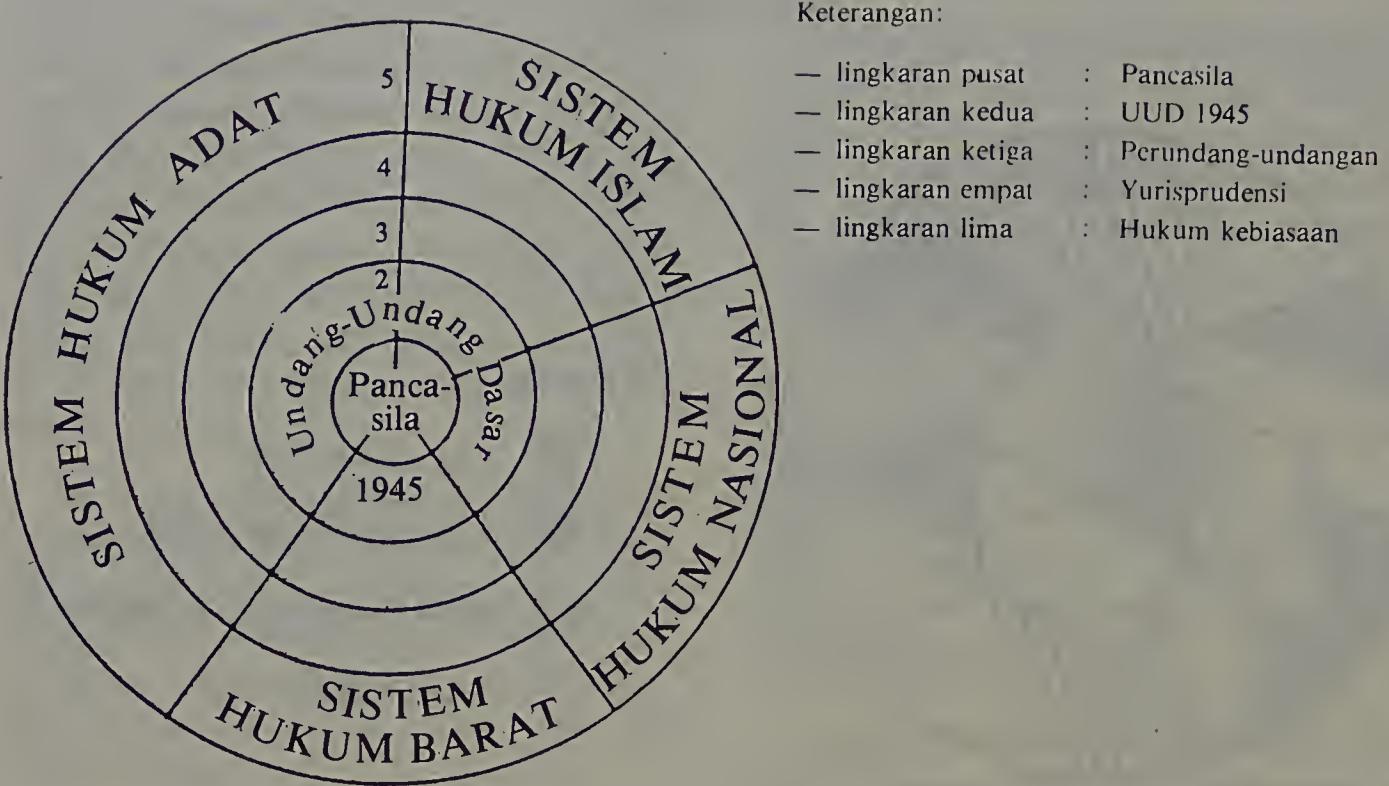
Keterangan:

- ▨ repsi Hukum Islam
- ▨ repsi Hukum Agama Hindu
- ▨ repsi Hukum Agama Kristen/Katolik
- △ Hukum Adat yang "asli"

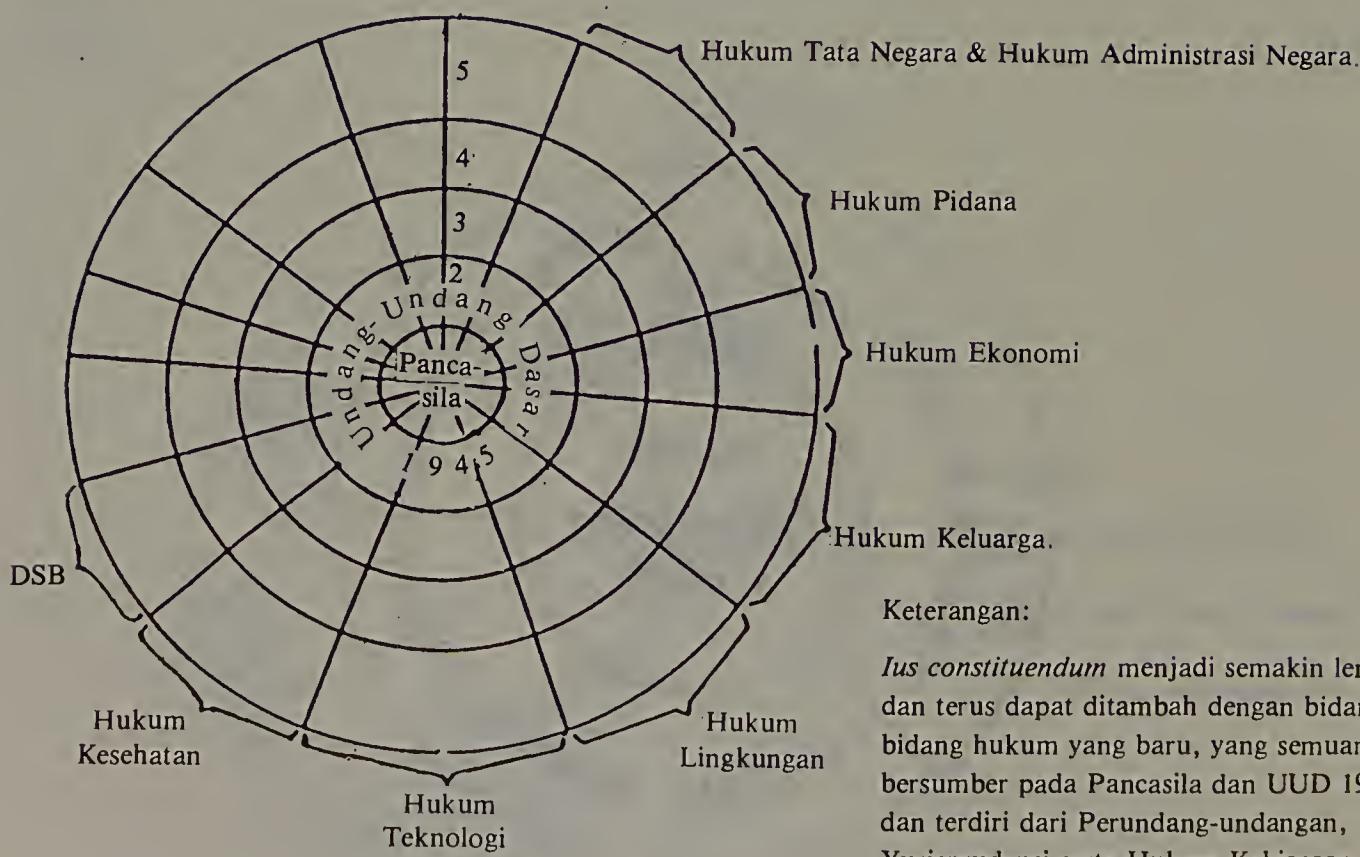
Gambar 4



Gambar 5



Gambar 6



rena *Indische Staatsregeling* telah diganti dengan Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber segala sumber hukum. Namun demikian, sebagai akibat Aturan Peralihan Pasal II dan UUD 1945, masih berlaku pula bagian-bagian dari hukum kolonial, dengan penyesuaian di sana-sini dengan UUD 1945. (lihat Gambar 5)

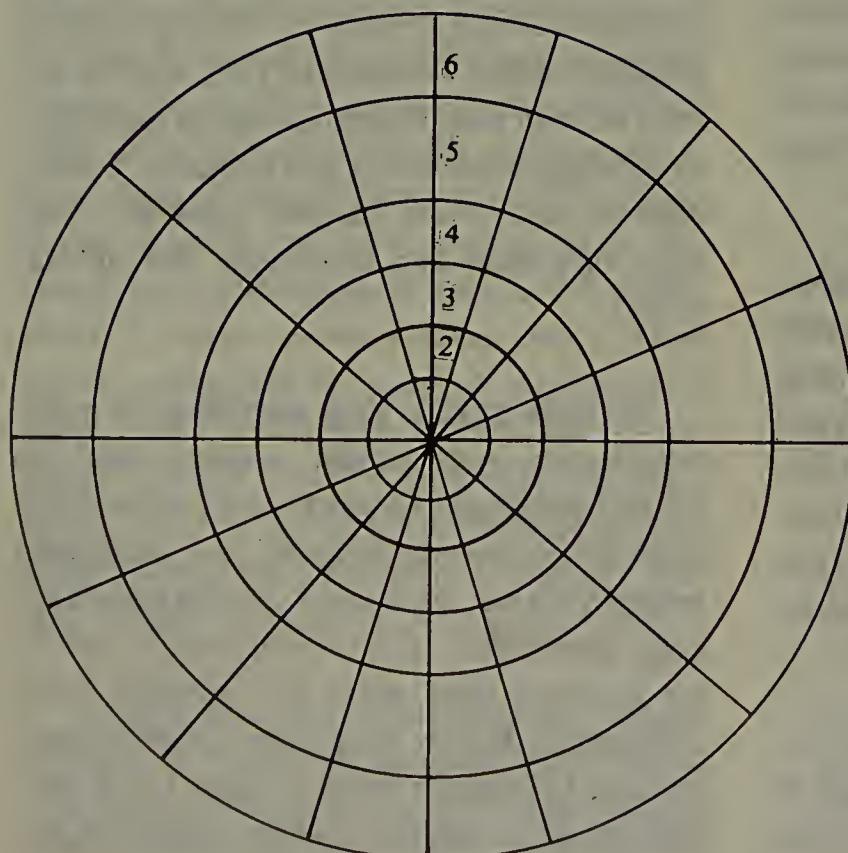
Sementara itu Garis-garis Besar Haluan Negara telah menggariskan unifikasi hukum, dan bahwa di seluruh Kepulauan Nusantara hanya berlaku satu sistem hukum yaitu *Sistem Hukum Nasional* sebagaimana diperlihatkan dalam Gambar 6.

Berdasarkan pandangan sistemik, maka dalam Sistem Hukum Nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 setiap bidang hukum yang akan merupakan bagian dari Sistem Hukum Nasional itu wajib berasumber pada Pancasila dan UUD 1945. Itu-

lah sebabnya kami letakkan Pancasila pada titik tengah lingkaran yang membentuk Sistem Hukum Nasional kita. Lingkaran yang berikutnya adalah UUD 1945 yang menjadi *landasan setiap bidang hukum* dalam Sistem Hukum Nasional, disusul oleh lingkaran ketiga yang terdiri dari peraturan-peraturan perundang-undangan atau hukum tertulis. Lingkaran yang keempat menandakan yurisprudensi dan lingkaran yang paling luar adalah hukum kebiasaan. Mungkin pada saat ini sudah perlu ditambahkan lingkaran yang keenam, yaitu yang menggambarkan pengaruh Hukum Internasional terhadap Hukum Nasional. (lihat Gambar 7).

Dengan demikian setiap bidang (atau sektor dari lingkaran) Hukum Nasional itu berasumber pada Pancasila, berlandaskan UUD 1945 dan terdiri dari sejumlah peraturan perundang-undangan, yurisprudensi

Gambar 7



**Keterangan:**

1. Pancasila
2. UUD 1945
3. Peraturan Perundang-undangan atau Hukum Tertulis
4. Yurisprudensi
5. Hukum Kebiasaan
6. Hukum Internasional

maupun hukum kebiasaan di bidang yang bersangkutan.

Karena pluralisme hukum tidak lagi ingin dipertahankan, maka unsur-unsur Hukum Adat dan Hukum Agama yang bersangkutan ditransformasikan atau menjadi bagian dari bidang-bidang hukum Sistem Hukum Nasional, yang di akhir abad ke-20 ini diperkirakan tidak lagi hanya akan terbagi-bagi ke dalam bidang Hukum Tata Negara, Hukum Perdata, Hukum Pidana, Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara saja, tetapi akan mengenal jauh lebih banyak bidang Hukum lagi, seperti Hukum Lingkungan, Hukum Ekonomi, Hukum Kesehatan, Hukum Komputer, Hukum Teknologi dan sebagainya, yang merupakan ramuan dari Hukum Tata Negara, Hukum Perdata, Hukum Adat, Hukum Agama, Hukum Pidana, Hukum Acara dan bahkan juga Hukum Internasional (interdisipliner).

Bagaimanapun setiap bidang hukum yang baru itu akan bersumber pada Pancasila dan UUD 1945, berlandaskan undang-undang dan lain-lain peraturan perundang-undangan, mengembangkan yurisprudensinya dan hukum kebiasaan di bidang yang bersangkutan.

Dengan menggunakan pola atau kerangka pemikiran seperti ini kita tetap berpikir sistemik, walaupun masing-masing bidang hukum dapat berkembang sesuai dengan kebutuhannya sendiri. Demikian pula jumlah bidang hukum terus dapat berkembang tanpa batas, selama dipegang teguh asas utama dan kerangka formal hukum yang ditunjukkan di atas.

Tentu saja Sistem Hukum Nasional seperti ini tidak mungkin tersusun dalam 5 atau 10 bahkan dalam 25 tahun saja. Akan

tetapi Sistem Hukum Nasional kita dari masa ke masa terus dapat dikembangkan berdasarkan pola atau kerangka formal tersebut.

## Peranan Hukum dalam Mengisi Kemerdekaan

Sistem pemerintahan negara yang telah ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 menyebutkan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).

Penegasan konstitusi tersebut mengandung makna bahwa di Negara Republik Indonesia yang ber-Pancasila, hukum harus dapat menampilkan wibawanya, baik sebagai pengayom, sarana pembangunan, sarana pendidikan untuk menyiapkan masyarakat Indonesia bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, dan sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan. Sebab itu hukum sebenarnya menduduki kedudukan yang sentral, karena seluruh pembangunan negara dan bangsa sesungguhnya harus dilaksanakan berlandaskan dan sesuai dengan falsafah, asas-asas, nilai-nilai dan ketentuan Hukum Nasional.

Peranan hukum yang mendasar ini mempunyai arti yang sangat strategis bagi sarana pembangunan yang telah, sedang dan akan dilaksanakan. Segenap segi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sangat ditentukan oleh terpeliharanya stabilitas nasional yang sehat dan dinamis, yang diharapkan bukan diciptakan melalui penggunaan kekuasaan belaka, akan tetapi melalui tegaknya hukum. Dalam rangka itu, pe-

mulihian wibawa hukum dan berperannya hukum sangat diperlukan untuk memantapkan dan mengamankan pelaksanaan pembangunan dan hasil-hasilnya, menciptakan kondisi yang lebih mantap sehingga setiap anggota masyarakat dapat menikmati iklim kepastian hukum dan ketertiban hukum, lebih memberikan dukungan dan pengarahan pada upaya pembangunan untuk mencapai kemakmuran yang adil dan merata, serta menumbuhkan dan mengembangkan disiplin nasional maupun rasa tanggung jawab sosial pada setiap anggota masyarakat.

## **Kebijakan Pembangunan Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional**

Sejak Pelita II Pembangunan Hukum telah dijadikan bagian dari Pembangunan Nasional. Namun demikian, hingga kini belum disusun suatu rencana yang konkret untuk menghapuskan dan menggantikan peraturan kolonial dengan peraturan hukum nasional, yang sudah sejak tahun 1958 ditugaskan kepada almarhum Prof.Dr.Mr. Soepomo sebagai Ketua Panitia Pembinaan Hukum Nasional. Karena itu kami mewujudkan Kebangkitan Nasional yang kedua, dalam Repelita VI telah mencanangkan suatu tekad untuk mentuntaskan tugas ini, supaya pada akhir Pelita VI bidang hukum pun dapat tinggal landas. Secara berkesinambungan, upaya ini tentu saja perlu diteruskan dengan langkah-langkah pemantapan Hukum Nasional dalam Repelita-Repelita yang berikut.

Dengan demikian pembangunan hukum merupakan rangkaian kegiatan yang terdiri dari langkah-langkah strategis yang dituangkan dalam program-program dan proyek-

proyek pembangunan hukum, sehingga seluruh kegiatan pembangunan hukum dapat dilaksanakan menurut pola dan mekanisme yang terarah, sinkron, terpadu dan realistik, serta diharapkan dapat mengantisipasi perkembangan kebutuhan pembangunan dan aspirasi masyarakat untuk jangka waktu 25 tahun yang akan datang.

Ada 5 masalah paling utama yang masih dihadapi bangsa Indonesia dalam kehidupan hukumnya, yaitu:

1. Sangat diabaikannya pembangunan hukum nasional dalam era Pembangunan Jangka Panjang Pertama, hal mana tercermin dari anggaran belanja negara yang terkecil yang harus disesuaikan untuk pembangunan hukum secara menyeluruh;
2. Masih berlakunya sejumlah peraturan-peraturan kolonial yang tertulis dalam bahasa Belanda dan belum ada terjemahan otentiknya dalam bahasa Indonesia;
3. Sangat sulitnya memperoleh data dan informasi hukum secara cepat, mudah dan akurat seperti peraturan perundang-undangan, surat-surat keputusan dan Kebijaksanaan Pemerintah, Yurisprudensi, dan lain-lain informasi hukum;
4. Belum adanya suatu Rencana Pembangunan Hukum yang komprehensif dan terinci, yang meliputi masa Pembangunan Jangka Panjang Kedua selama 25 tahun mendatang;
5. Masih belum cukup penyediaan tenaga mahir dan ahli untuk menangani segala kegiatan Pembangunan Hukum Nasional yang begitu banyak macam dan ragamnya.

Berhubung dengan itu, maka Pembangunan Hukum Nasional dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap II perlu dimulai dengan:

- a. Menggantikan semua peraturan-peraturan kolonial dalam bahasa Belanda yang masih berlaku, dengan peraturan-peraturan Hukum Nasional dalam bahasa Indonesia;
- b. Memacu operasionalisasi Sistem Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum sehingga menjangkau seluruh pelosok tanah air, guna dapat mengumpulkan data dan informasi hukum yang selengkap-lengkapnya serta menyebarkan data dan informasi hukum kepada setiap orang atau instansi yang memerlukannya secara cepat, mudah dan akurat;
- c. Menyusun Rencana Pembangunan Hukum Jangka Panjang secara terinci mungkin, baik yang menyangkut perencanaan hukum, pembentukan hukum, penelitian dan pengembangan hukum, penyuluhan hukum, penerapan dan penegakan hukum, pelayanan hukum, pendidikan hukum, dan penyediaan sarana dan prasarana hukum, yang dirinci menurut masing-masing Repelita ke dalam sekian banyak proyek yang diperlukan, untuk mewujudkan tujuan pembangunan hukum tersebut, yaitu mapannya kehidupan masyarakat dalam pengayoman negara hukum Republik Indonesia, serta mantapnya kehidupan berbangsa dan bernegara di tengah kehidupan antarbangsa.

Pada akhir abad ke-20 memasuki permulaan abad ke-21 nanti teknologi dan ilmu pengetahuan akan semakin canggih, sehingga tidak hanya Hukum Teknologi (*Technologierecht*) saja, tetapi juga Hukum Lingkungan akan semakin besar peranannya sebagai bidang-bidang yang harus mengarahkan

penggunaan IPTEK itu ke jalur-jalur yang baik dan bermanfaat bagi kehidupan umat manusia beserta lingkungan hidupnya.

Sebagai saudara kembar dari Hukum Lingkungan maka Hukum Kesehatan juga akan terus berperan, sehingga di akhir abad ke-20 ini tidak hanya perlu dimasalahkan *the right to live*, tetapi juga menjadi masalah sejauh mana seseorang masih mempunyai *the right to die with dignity*. Misalnya pada saat mana *euthanasia* dapat dibenarkan, yaitu apabila seorang pasien sudah tidak ada harapan lagi untuk hidup, kemudian salah satu keluarganya meminta untuk mencabut dan menghentikan aliran zat asamnya.

Khusus bagi Indonesia dalam rangka penegakan Wawasan Nusantara, hal-hal yang menyangkut kewenangan di Lautan Indonesia yang menghubungkan pulau-pulau itu, masih terlalu banyak yang belum diatur, apalagi masalah penggalian sumber daya alam dan pemanfaatan (hasil-hasil) alam dari dalam Lautan Indonesia. Karena itu Hukum Bahari Indonesia atau Hukum Perairan Indonesia (karena juga termasuk pengertian perairan pedalaman, seperti sungai, danau, air terjun, dan lain-lain) dalam waktu cepat perlu ditentukan pengaturannya dan dipastikan asas-asas, kaidah-kaidah maupun lembaga-lembaganya yang berwenang mengatur dan menegakkan hukum di dalam wilayah Republik Indonesia.

Tentu saja Hukum Ekonomi akan semakin penting, apalagi dalam menghadapi arus globalisasi di segala bidang.

Jelasnya bahwa dalam 25 tahun yang akan datang benar-benar harus dipacu pembangunan hukum itu, agar tidak hanya mengejar apa yang sudah ketinggalan, tetapi sekaligus mempersiapkan sarana yang memadai supaya pembangunan nasional dapat di-

lakukan berdasarkan hukum, sesuai dengan apa yang dimaksud dengan kehidupan berbangsa dalam suatu Negara Hukum. Inilah makna yang sesungguhnya dan peranan hukum sebagai sarana pembangunan dan sarana pembaruan di dalam Negara Hukum Republik Indonesia.

Bagaimanapun juga tampak jelas, bahwa bukan hanya pembangunan bidang hukum ekonomi saja yang merupakan *a matter of survival*, atau pembangunan sosial budaya yang merupakan masalah pemeliharaan identitas nasional, tetapi pembangunan hukum pun juga tidak kurang merupakan *a matter of survival* dan pemeliharaan identitas, bahkan sarana yang mempertahankan kedaulatan dan meningkatkan ketahanan nasional. Karena itu, dalam era globalisasi sangat diperlukan ketahanan hukum nasional yang tangguh, budaya hukum nasional yang mantap, serta kehidupan hukum yang mapan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Demikian pula, arah dan pentahapan pembangunan nasional maupun pembangunan hukum, harus memberikan peningkatan pengayoman dan perlindungan terhadap hak-hak dasar atau hak-hak asasi manusia. Tentu saja dengan tetap berpegang pada falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta cita-cita bangsa pada umumnya.

## Sasaran Pembangunan Hukum Jangka Panjang

Sasaran pembangunan hukum jangka panjang adalah agar hanya ada satu Hukum Nasional yang mengabdi kepada kepentingan nasional, dengan terbentuknya Sistem atau Tata Hukum Nasional yang mencakup

baik perangkat, tatanan maupun budaya hukum, khususnya:

1. Penuntasan penggantian perundang-undangan kolonial dengan perundang-undangan nasional sebagai manifestasi sikap kemandirian bangsa di bidang hukum;
2. Penyempurnaan dan pembaruan lembaga-lembaga hukum, pembentukan hukum, penegakan hukum dan pelayanan hukum, beserta mekanisme dan prosedurnya;
3. Peningkatan keahlian, kemahiran, dan peranan sumber daya manusia (profesi) hukum dalam kehidupan ekonomi, politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan;
4. Kemantapan budaya hukum Indonesia yang mencerminkan jati diri manusia dan masyarakat Pancasila;
5. Mapannya kehidupan masyarakat dalam pengayoman negara hukum Republik Indonesia serta mantapnya kehidupan berbangsa dan bernegara di tengah kehidupan antarbangsa.

Dengan demikian, sesuai dengan tujuan pembangunan hukum nasional jangka panjang tersebut, maka pembinaan dan pembangunan hukum merupakan rangkaian kegiatan dan usaha yang terdiri dari langkah-langkah strategis yang dituangkan dalam program-program dan proyek-proyek pembangunan hukum, sehingga seluruh kegiatan pembangunan hukum dapat dilaksanakan menurut pola dan mekanisme yang terarah, sinkron, terpadu dan realistik, serta diharapkan dapat mengantisipasi perkembangan kebutuhan pembangunan dan aspirasi masyarakat untuk jangka waktu 25 tahun mendatang, guna menunjang, mengiringi, mengarahkan dan mengamankan perubahan ma-

syarakat dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia.

Untuk itu Pembangunan Hukum Nasional benar-benar harus direncanakan menurut 3 jalur yang berikut:

- a. Pembangunan perangkat Hukum Nasional;
- b. Pembangunan tatanan Hukum Nasional;
- c. Pembangunan budaya Hukum Nasional.

**a. *Pembangunan Perangkat Hukum Nasional***

Dengan semakin kompleksnya kehidupan masyarakat, maka keseluruhan Perangkat Hukum Nasional dibagi ke dalam 14 Sektor Hukum, yaitu:

1. Sektor Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara;
2. Sektor Hukum Tata Ruang;
3. Sektor Hukum Bahari (Laut);
4. Sektor Hukum Dirgantara;
5. Sektor Hukum Kependudukan;
6. Sektor Hukum Lingkungan;
7. Sektor Hukum Kesehatan;
8. Sektor Hukum Kesejahteraan Sosial;
9. Sektor Hukum Teknologi dan Informatika;
10. Sektor Hukum Keluarga dan Waris;
11. Sektor Hukum Ekonomi;
12. Sektor Hukum Pidana;
13. Sektor Hukum Militer dan Bela Negara;
14. Sektor Hukum Transnasional.

Masing-masing sektor dilaksanakan melalui 6 (enam) program yaitu:

- a. Program Pengembangan Peraturan Perundang-undangan;
- b. Program Pengembangan Yurisprudensi;
- c. Program Pengembangan Hukum Kebiasaan;
- d. Program Pengembangan Hukum Acara.
- e. Program Koordinasi dan Kerja Sama antara Instansi;
- f. Program Pengembangan Perjanjian Internasional dan Hukum Transnasional.

**b. *Pembangunan Tatanan Hukum Nasional***

Untuk pembangunan Tatanan Hukum Nasional perlu ada dukungan dari berbagai sektor yang terkait satu sama lain. Pembangunan Tatanan Hukum Nasional mencakup 5 (lima) sektor, yaitu:

1. Sektor kelembagaan, administrasi dan manajemen lembaga-lembaga hukum;
2. Sektor mekanisme, proses dan prosedur;
3. Sektor peningkatan koordinasi dan kerja sama nasional;
4. Sektor peningkatan kerja sama regional dan internasional;
5. Sektor pengembangan sarana dan prasarana pendukung pembangunan hukum.

Masing-masing sektor dilaksanakan melalui 5 (lima) program, yaitu:

- a. Program penelitian, pengembangan dan perencanaan;
- b. Program pembaruan dan pembinaan lembaga;
- c. Program peningkatan penerapan dan penegakan hukum;
- d. Program peningkatan pelayanan hukum;
- e. Program peningkatan pendidikan pelatihan dan penyuluhan hukum.

### c. Pembangunan Budaya Hukum Nasional

Untuk 25 tahun mendatang perlu ada transformasi budaya hukum Indonesia, yaitu dari budaya hukum pluralistik yang berdasarkan kesadaran Hukum Adat, Hukum Agama, Hukum Barat dan hukum lainnya. Oleh karena itu, pembangunan Budaya Hukum Nasional dibagi dalam 5 (lima) sektor, yaitu:

1. Pembinaan falsafah hukum dan ilmu hukum nasional;
2. Pembinaan kesadaran hukum dan perilaku taat hukum;
3. Pengembangan/pembinaan perpustakaan, penerbitan dan informatika hukum;
4. Pengembangan dan pembinaan profesi hukum;
5. Pengembangan dan pembinaan pendidikan hukum.

Masing-masing sektor dilaksanakan melalui 4 (empat) program, yaitu:

- a. Program evaluasi dan perencanaan;
- b. Program kerja sama nasional/internasional;
- c. Program pengembangan dan koordinasi;
- d. Program penyediaan sarana dan prasarana pendukung.

Agar pembangunan hukum dapat dilaksanakan sesuai dengan sasaran yang diharapkan, maka pembangunan hukum yang multidimensional itu harus didukung pula oleh suatu rencana pembangunan hukum yang menyeluruh dan terpadu, yang mencakup tahap-tahap pembangunan hukum yang semakin menyempurnakan kehidupan masyarakat di negara hukum Republik Indonesia.

Rencana-rencana pembangunan tersebut maupun perancangan berbagai peraturan

perundang-undangan, perlu dilandasi pengkajian dan penelitian yang mendalam, sehingga kegiatan penelitian hukum terapan perlu dilaksanakan berdasarkan peta permasalahan hukum yang dipantau secara terus-menerus.

## Manajemen Pembangunan Hukum Nasional Jangka Menengah

Mendekati akhir kurun waktu Pembangunan Jangka Panjang Tahap Pertama, maka dalam Repelita VI perlu diadakan *crash program* yang meliputi kegiatan-kegiatan:

1. Pencabutan sisa-sisa peraturan kolonial yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945;
2. Penerjemahan (termasuk penyempurnaan) peraturan-peraturan kolonial yang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945, ke dalam bahasa Indonesia, karena materi substansinya masih dapat dipakai dengan diberi bentuk perundang-undangan Republik Indonesia (ganti baju);
3. Pelatihan dan pendidikan sumber daya manusia, termasuk peningkatan kemampuan aparatur pemerintah, aparatur peradilan dan profesi hukum;
4. Penyempurnaan prosedur dan mekanisme perancangan peraturan perundang-undangan dalam satu wadah koordinasi;
5. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
6. Penyempurnaan lembaga-lembaga pengakuan dan pelayanan hukum;
7. Penyediaan berbagai pendukung pembangunan hukum nasional, khususnya penyediaan berbagai sarana dan prasarana hukum yang modern.

Semua kegiatan ini setiap lima tahun di-tingkatkan, agar pada akhir Pelita X (tahun 2019) bangsa kita sudah akan bernaung di bawah Sistem Hukum Nasional yang utuh dan mantap, yang berintikan keadilan dan benar-benar mengayomi bangsa, masyarakat, warga negara dan penduduk Indonesia sebagaimana layaknya dalam suatu negara hukum.

## Pembangunan Tata Hukum Nasional Sebagai Langkah Awal Tinggal Landas dalam Bidang Hukum

Peranan sentral hukum dalam proses Pembangunan Nasional, jelas akan mempunyai arti yang sangat strategis bagi sasaran pembangunan yang telah, sedang dan akan dilaksanakan. Karena segenap segi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sangat ditentukan oleh terpeliharanya stabilitas nasional yang sehat dan dinamis, yang diharapkan bukan diciptakan melalui penggunaan kekuasaan belaka, akan tetapi melalui tegaknya hukum. Dalam rangka itulah pemulihian wibawa hukum dan peranan hukum sangat diperlukan, untuk memantapkan dan mengamankan pelaksanaan pembangunan dan hasil-hasilnya, menciptakan kondisi yang lebih mantap sehingga setiap anggota masyarakat dapat menikmati iklim kepastian hukum dan ketertiban hukum, lebih memberikan dukungan dan pengarahan pada upaya pembangunan untuk mencapai kemakmuran yang adil dan merata, serta menumbuhkan dan mengembangkan disiplin nasional maupun rasa tanggung jawab sosial pada setiap anggota masyarakat.

Di samping itu, dengan tegaknya hukum diharapkan hukum dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, memberi

rasa aman dan tenteram, menciptakan lingkungan dan iklim yang mendorong kreativitas dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, sehingga dapat dipersiapkan kondisi yang lebih baik bagi upaya pembangunan tahap berikutnya.

Pertumbuhan hukum yang sehat akan selalu memberi ruang gerak dan kemungkinan kepada unsur pembaruan, yang dapat menyerlaraskan dengan perkembangan dan kemajuan masyarakat; sehingga sehatnya masyarakat karena perlakuan hukum yang sehat menampilkan keseimbangan antara gerak dan ketenangan, di samping antara kepastian dan perubahan.

Mengantisipasi kecenderungan perkembangan masyarakat Indonesia dan masyarakat dunia dalam abad ke-21, akan tampak suatu gambaran bahwa hukum pada hari ini sudah tidak cukup mampu lagi untuk memikul beban sosial yang sedemikian banyak dan majemuknya. Beban-beban kemasyarakat dan kenyataan-kenyataan baru dalam masyarakat akibat terjadinya berbagai perubahan dan perkembangan mengakibatkan, bahwa sejumlah asas hukum yang telah lama dianut dalam hukum positif Indonesia perlu ditinjau kembali atau diberi arti yang baru.

Karena semakin derasnya arus globalisasi, maka peletakan dasar-dasar Sistem Hukum Nasional dengan mentuntaskan pergantian perundang-undangan kolonial dengan peraturan Hukum Nasional dalam waktu secepat mungkin, menjadi *conditio sine qua non* agar bangsa dan hukum kita tidak "terbawa arus" oleh Hukum Internasional atau hukum asing, yang berbeda filsafat dan asas hukumnya dengan Pancasila dan UUD 1945 kita. Juga dengan semakin canggihnya teknologi dan ilmu pengetahuan, dikhawatirkan bahwa tanpa adanya suatu Sistem atau

Tata Hukum Nasional yang mantap yang mendasari segenap kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, hukum yang akan berlaku di Indonesia akan sangat mudah diwarnai dan dipengaruhi oleh kepentingan ekonomi, politik dan budaya serta berbagai kepentingan lainnya dari bangsa-bangsa di negara industri maju, melalui tuntutan perjanjian-perjanjian internasional (bilateral dan multilateral) negara industri, khususnya dalam upaya mengubah Hukum Indonesia sesuai dengan kepentingannya sendiri.

Hal ini tentunya harus kita hindarkan sejauh mungkin, karena tidak mustahil akan menghambat segala upaya yang dilakukan untuk mencapai era tinggal landas dan sekaligus akan merusak kembali segala upaya yang telah dirintis sejak masa Proklamasi Kemerdekaan, yaitu melepaskan diri dari belenggu keterbelakangan dan penguasaan pihak mana pun.

## Penutup

Demikianlah Kebijakan Pembangunan Hukum menuju Sistem Hukum Nasional, yang telah direncanakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional. Di samping itu, kebijakan ini sedang dituangkan dalam berba-

gai program proyek pembangunan hukum. Oleh Departemen Kehakiman juga telah disusun suatu Konsep Pembangunan Hukum bagi GBHN 1993 maupun Repelita VI.

Akhirnya dapat dikemukakan, bahwa sejak Repelita V BPHN telah mempersiapkan diri untuk mengemban tugas berat yang menunggu kita semua dalam Repelita VI baik dalam meningkatkan kemampuan dan keahlian sumber daya manusia maupun dalam meningkatkan Sistem Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum, agar dapat menunjang seluruh pelosok Republik Indonesia serta mempersiapkan berbagai sarana dan prasarana, termasuk perangkat lunak yang diperlukan.

Kiranya dapat ditarik kesimpulan dari uraian di atas, bahwa jelas dalam periode 25 tahun yang akan datang kita harus benar-benar memacu pembangunan Hukum Nasional kita. Jelas hal ini banyak akan tergantung pada anggaran belanja negara yang disediakan untuk mempersiapkan segala sarana hukum dan semua komponen pendukungnya, agar pembangunan hukum nasional itu sendiri dapat dilakukan dan dilaksanakan sesuai dengan paham Negara Hukum yang sekaligus juga harus merupakan Negara Kesejahteraan, sesuai dengan ketentuan UUD 1945 serta cita-cita bangsa Indonesia yang telah dinyatakan jauh sebelum Proklamasi Kemerdekaan.

# Cita-cita Hukum dan Langkah Strategis Pembangunan Hukum

*H. Anton Djawamaku*

## Pendahuluan

EMBANGUNAN hukum sudah tentu harus diarahkan pada terwujudnya cita-cita kita sebagai bangsa. Dalam hal ini cita-cita hukum berfungsi mengarahkan dan menjadi pedoman bagi pembangunan hukum. Bagaimanapun, perlu adanya kejelasan mengenai arti dan kedudukan hukum maupun cita-cita hukum. Sedangkan pembangunan hukum bersifat konkret, yaitu bahwa hukum adalah kenyataan yang mengoperasionalkan nilai-nilai hukum untuk mencapai cita-cita hukum. Oleh karena itu, di dalam pembangunan hukum harus ada strategi yang jelas dan tepat. Dengan strategi ini seluruh tahap dalam siklus kehidupan hukum bergerak mewujudkan cita-cita hukum. Siklus tersebut berawal dari perencanaan hukum, lalu pembentukan hukum, penerapan dan pelayanan hukum, penegakan hukum, pengembangan hukum secara akademis, penelitian hukum, kembali lagi ke perencanaan hukum, dan seterusnya.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Untuk uraian yang lebih terinci mengenai tahap-tahap siklus kehidupan hukum, lihat PERSAHI, *Ke-*

Dalam tulisan ini akan lebih dahulu dibahas arti hukum dan cita-cita hukum, kemudian langkah strategis pembangunan hukum. Pada hal yang terakhir tercakup dua persoalan. *Pertama*, karena hukum hadir pada setiap segi kehidupan, maka untuk dapat tetap mempertahankan peranannya pada berbagai bidang, pembangunan hukum memerlukan pendekatan interdisipliner.<sup>2</sup> Berkat pendekatan yang samalah sejak usai Perang Dunia II ilmu ekonomi telah mencapai keunggulan atas ilmu-ilmu sosial lainnya, meskipun dewasa ini ia juga tidak luput dari ancaman krisis yang melanda ilmu pengetahuan. Oleh karena kegiatan ekonomi juga menyangkut

*rangka Landasan Pembangunan Hukum* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1989), 26-43.

<sup>2</sup>Untuk maksud yang sama Sunaryati Hartono menyebutnya sebagai "pendekatan hukum pembangunan", lihat Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial* (Bandung: Alumni, 1983), 275. Lihat juga penulis yang sama, *Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antardisiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional* (Bandung: Sinar Baru, 1985), 39. Frank Munger dan Caroll Seron, "Critical Legal Studies versus Critical Legal Theory: A Comment on Method", *Law & Policy* 6, no. 3 (July 1984), 261. Lihat juga catatan no. 10, 287-288.

seluruh segi kehidupan, maka pendekatan ekonomi secara terbatas dapat digunakan sebagai pendekatan interdisipliner untuk memacu pembangunan hukum.<sup>3</sup> Kedua, memaksimalkan penggunaan hak uji (*toetsingsrecht*) terhadap peraturan perundangan yang berlaku. Dengan demikian, hukum yang sudah ada dan yang akan terus-menerus dibentuk sesuai dengan cita-cita hukum untuk melayani perkembangan masyarakat, mengalami proses seleksi ketat sehingga dapat tetap mempertahankan relevansinya.<sup>4</sup>

## Arti Hukum dan Cita-cita Hukum

Arti hukum dapat bermacam-macam, tergantung dari sudut mana orang melihatnya. Untuk kepentingan pembangunan hukum nasional, arti hukum hendaknya dilihat dari bagaimana kedudukan hukum itu dalam Negara Republik Indonesia. Dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 terdapat anak kalimat yang berbunyi: "... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, ...". Menurut Penjelasan UUD 1945 No. 1: "Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, se-

<sup>3</sup>Ch. Himawan, "Pendekatan Ekonomi Terhadap Hukum Sebagai Sarana Pengembalian Wibawa Hukum", *Hukum dan Pembangunan XXI*, no. 5 (Oktober 1991), 421-422. Lihat juga Daniel Bell dan Irving Kristol (Editor), *Krisis Teori Ekonomi*, terjemahan Umar Juaro (Jakarta: LP3ES, 1988). Daoed Joesoef, "Krisis Metafisis dalam Ilmu Pengetahuan" (makalah CSIS, January 1990, tidak diterbitkan).

<sup>4</sup>Aturan Peralihan Pasal II UUD 1945 mengisyaratkan bahwa pembangunan sistem hukum baru tidak dilaksanakan dalam suatu kekosongan hukum, melainkan di dalam tatanan hukum yang sudah ada dan masih berlaku.

dang disampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis". Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa hukum di samping merupakan wadah, sekaligus merupakan isi dari penyusunan kemerdekaan kebangsaan Indonesia, juga menjadi dasar bagi kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia. Oleh karena itu, dapatlah dimengerti apabila sejak semula dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945, bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum.

Bertolak dari kedudukan hukum seperti itu, maka dalam negara hukum Republik Indonesia, hukum bukanlah hanya produk yang dibentuk oleh Lembaga Tertinggi dan/atau Lembaga-lembaga Tinggi Negara saja, melainkan lebih daripada itu, juga sebagai yang mendasari dan membimbing tindakan-tindakan Lembaga-lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara tersebut. Hukum adalah dasar dan pemberi petunjuk bagi semua aspek kegiatan kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan rakyat Indonesia. Bahkan hukum adalah wujud penyusunan kemerdekaan kedaulatan kebangsaan itu sendiri ke dalam Undang-Undang Dasar dan Hukum Dasar yang tidak tertulis.<sup>5</sup> Dalam arti inilah Soepomo menegaskan bahwa aliran pikiran di dalam UUD 1945 menghendaki supremasi hukum di negara Republik Indonesia.<sup>6</sup>

Jadi pengertian hukum jauh lebih luas daripada pemahaman sehari-hari yang biasanya ditunjukkan pada peraturan perundangan

<sup>5</sup>A. Hamid S. Attamimi, "Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia", dalam Oetojo Oesman dan Alfian (Penyunting): *Pancasila Sebagai Ideologi* (Jakarta: BP7 Pusat, 1991), 64-65.

<sup>6</sup>Lihat H. Moh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I (Jakarta: Siguntang, 1971), 312.

undangan. Untuk lebih menjelaskan pemanahaman mengenai hukum, baiklah dikemukakan pembedaan antara hukum yang dalam bahasa asing disebut "ius" atau "Recht" (dari bahasa Latin *regere* artinya memimpin) dan hukum dalam arti undang-undang yang bahasa asingnya disebut "lex" atau "wet".<sup>7</sup> Pada hal pertama, hukum menandakan peraturan yang adil tentang kehidupan masyarakat sebagaimana dicita-citakan. Sedangkan pada hal kedua, kaidah-kaidah hukum dipandang sebagai sarana untuk mewujudkan aturan yang adil. Perbedaan kedua hal itu memang nyata: istilah "hukum" mengandung suatu tuntutan keadilan, sedang istilah "undang-undang" menandakan norma-norma yang *de facto* digunakan untuk memenuhi tuntutan tersebut. Jelas bahwa perkataan "hukum" sebagai "ius" lebih fundamental daripada perkataan "undang-undang" sebagai "lex". "Lex" merupakan bentuk luar dari "ius".<sup>8</sup>

Hukum dalam arti luas yang dianut oleh Negara Hukum Republik Indonesia ini merupakan suatu sistem norma hukum, sesuai dengan teori Stufenbau tersusun secara hierarkis sehingga berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang.<sup>9</sup> Sistem norma hukum ini

<sup>7</sup>Pengertian Wet di Belanda dapat diartikan secara luas sebagai peraturan perundang-undangan. Lihat Karel E.M. Bongenaar, "Peraturan Perundang-undangan: Berbagai Pengertian dan Permasalahannya", *Honeste Vivere* IV, no. 10 (Juli 1991), 34. Bandingkan dengan A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor dalam ilmu hukum di UI tanggal 12 Desember 1990), 197-200.

<sup>8</sup>Theo Huijbers, *Filsafat Hukum* (Yogyakarta: Kanisius, 1990), 49.

<sup>9</sup>Lihat Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Uturan Peraturan

memperlihatkan suatu struktur piramidal, mulai dari yang abstrak yaitu Pancasila yang menjadi norma fundamental negara sampai ke yang konkret seperti Peraturan Menteri. Mengenai Pancasila ini, Tap MPRS No. XX/1966 menunjuk pada rumusan yang telah dimurnikan dan dipadatkan pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia atas nama rakyat Indonesia. Norma fundamental negara ini dalam hukum mempunyai hakikat dan kedudukan yang tetap, kuat dan tak berubah bagi negara yang dibentuk. Dengan lain perkataan, dengan jalan hukum tidak lagi dapat diubah oleh siapa pun.<sup>10</sup>

Jadi Pancasila sebagai kaidah fundamental negara merupakan norma hukum tertinggi yang menentukan isi dan bentuk lapisan-lapisan hukum yang lebih rendah. Dengan perkataan lain, peraturan-peraturan hukum yang tingkatnya lebih rendah, dalam hal berlakunya adalah sah dan dalam hal isinya tergantung pada dan dibatasi oleh peraturan-peraturan hukum yang tingkatnya lebih tinggi.<sup>11</sup> Secara demikian itu tertib hukum harus diwujudkan. Sebab dalam tata susunan norma hukum yang berlapis-lapis ini, tidak dibenarkan adanya pertentangan antara norma hukum, baik pertentangan secara hori-

Perundang-undangan Republik Indonesia. Teori Stufenbau pada mulanya dikembangkan oleh beberapa ahli filsafat hukum di antaranya Adolf Merkl, Hans Kelsen dan HLA Hart, lihat Theo Huijbers, *op. cit.*, 43-44. Lihat juga penulis yang sama dalam bukunya, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah* (Yogyakarta: Kanisius, 1982), 134-135, 156-161, 187-190.

<sup>10</sup>Bandingkan dengan uraian Notonagoro, *Berita Pikiran Ilmiah Tentang Kemungkinan Jalan Keluar dari Kesulitan Mengenai Pancasila Sebagai Dasar Negara Republik Indonesia* (Yogyakarta: UGM, tanpa tahun).

<sup>11</sup>Ibid., 13-14. Untuk uraian lebih rinci, lihat A. Hamid S. Attamimi, *op.cit.*, 203-246, Gambar 6 dan 7, 357-362 dan Gambar 8.

sontal maupun vertikal. Pertentangan norma secara horisontal terjadi di antara peraturan yang sejenis atau setingkat. Sedangkan pertentangan norma secara vertikal terjadi antara norma hukum yang lebih rendah dengan norma hukum yang lebih tinggi. Pertentangan seperti itu menimbulkan ketidakpastian hukum dengan segala akibat negatif.

Selanjutnya apa yang dimaksudkan dengan cita-cita hukum? Rudolf Stammler (1836-1939) seorang ahli filsafat hukum, berpendapat bahwa cita-cita hukum adalah konstruksi pikir yang harus mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Cita-cita hukum berfungsi sebagai pemandu (*Leitstern*) bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Cita-cita hukum itu mengandung prinsip-prinsip yang berlaku sebagai norma bagi keadilan atau ketidakadilan hukum. Dengan demikian, cita-cita hukum secara serentak memberikan manfaat ganda. Dengan cita-cita hukum kita dapat menguji hukum positif yang berlaku, dan pada cita-cita hukum kita dapat mengarahkan hukum positif menuju hukum yang adil. Dikatakan bahwa hukum adil ialah hukum positif yang memiliki sifat yang diarahkan oleh cita-cita hukum untuk mencapai tujuan masyarakat.<sup>12</sup>

Secara spesifik Stammler mengidentifikasi cita-cita hukum itu sebagai "kemauan yuridis" yang berada di atas kemauan subyektif orang-orang pribadi. Kemauan yuridis adalah suatu kemauan obyektif. Kemauan yuridis mendorong orang-orang untuk membentuk peraturan-peraturan bagi masyarakat dalam hukum positif. Di sini nampaklah bahwa kemauan yuridis merupakan dasar dan syarat dari seluruh hukum po-

<sup>12</sup>Ibid., 308-309. Lihat juga Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah* (Yogyakarta: Kanisius, 1988), 150-151.

sitif dan semua pengalaman tentang hukum. Tanpa kemauan yuridis ini, hukum tidak ada artinya, bahkan sama sekali tidak ada. Bila terdapat kemauan yuridis, maka ketentuan-ketentuan hukum positif juga menjadi terang, jelas. Juga ditegaskannya bahwa kemauan yuridis yang menjadi bintang pemandu bagi pembentukan tata hukum ini, jangan dipandang sebagai suatu realitas psikologis yang disadari sebagai kemauan. Kemauan yuridis bersifat transendental, yaitu bahwa kemauan ini berfungsi sebagai prinsip terakhir segala pengertian tentang hukum.<sup>13</sup>

Dengan ciri-ciri yang diuraikan itu lalu apakah yang menjadi cita-cita hukum bangsa Indonesia? Penjelasan UUD 1945 No. III menegaskan bahwa pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan mewujudkan cita-cita hukum (*Rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (Undang-Undang Dasar) maupun hukum yang tidak tertulis. Pokok-pokok pikiran dalam pembukaan itu menurut Penjelasan UUD 1945 secara singkat ialah persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat, kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan, Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Dengan demikian, pokok-pokok pikiran yang mewujudkan cita-cita hukum itu tidak lain adalah Pancasila. Pancasila sebagai cita-cita hukum berfungsi mengarahkan, menjadi bintang pemandu atau pedoman bagi seluruh sistem norma hukum kita.<sup>14</sup>

<sup>13</sup>Ibid., 151-154.

<sup>14</sup>Lihat uraian Drijarkara mengenai Pancasila sebagai kategori thematis, kategori imperatif dan kategori operatif, dalam tulisannya "Kembali ke Pancasila", dalam *Kumpulan Karangan* (Yogyakarta: Basis tanpa tahun), 165-172.

Pancasila yang menjadi cita-cita hukum bangsa Indonesia ini adalah identik dengan Pancasila yang merupakan norma fundamental negara yang dirumuskan dengan jelas dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Namun keduanya mempunyai kedudukan dan fungsi yang berbeda. Ibarat sebuah mata uang dengan dua sisi yang berbeda. Sesuai dengan Penjelasan UUD 1945 III, Pancasila yang menjadi cita-cita hukum merupakan prinsip-prinsip konstitutif bagi kehidupan hukum bangsa Indonesia. Prinsip-prinsip konstitutif hukum adalah prinsip-prinsip yang merupakan syarat mutlak bagi hukum sebagai hukum yang sah. Hukum tanpa prinsip-prinsip itu, bukan saja sebagai hukum yang buruk, akan tetapi adalah semata-mata bukan hukum. Sedangkan Pancasila sebagai norma fundamental negara, berdasarkan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 merupakan prinsip-prinsip regulatif bagi kehidupan hukum kita. Yaitu prinsip-prinsip yang merupakan pedoman dalam pembentukan tata hukum. Bila prinsip ini tidak diindahkan, maka hukum yang ada sekalipun merupakan hukum yang buruk, hukum tersebut tetap berlaku dan mewajibkan.<sup>15</sup>

Salah satu wujud cita-cita hukum yang bersifat klasik dan universal adalah tuntutan keadilan. Dari sekian banyak teori keadilan dewasa ini, yang paling komprehensif adalah yang dikemukakan oleh John Rawls.<sup>16</sup>

<sup>15</sup>Pembedaan prinsip konstitutif dan regulatif dalam hal ini mengikuti jalan pikiran ahli filsafat hukum Francois Geny (1861-1959) dalam Theo Huijbers, *ibid.* 247-252. Bandingkan juga dengan uraian A. Hammid S. Attamimi, *op.cit.*, 357-358.

<sup>16</sup>John Rawls, *A Theory of Justice* (Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971). Garis besar teori tersebut dikemukakan oleh Herry Priyono, "Teori Keadilan John Rawls", *Driyarkara XI*, no. 4 (November 1984), 33-42. Lihat juga kritik Peter J.

Dikatakannya bahwa tiga hal yang merupakan solusi bagi problem utama keadilan adalah: (1) Prinsip kebebasan sebesar-besarnya yang sama bagi setiap orang (*Principle of Greatest Equal Liberty*). Prinsip ini mencakup kebebasan untuk berperan serta dalam kehidupan politik, kebebasan berbicara (termasuk kebebasan pers), kebebasan berkeyakinan (termasuk kebebasan beragama), kebebasan menjadi diri sendiri, kebebasan dari penahanan dan penangkapan sewenang-wenang dan hak untuk mempertahankan milik pribadi; (2) Prinsip perbedaan (*The Difference Principle*), yang intinya adalah: perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang diuntungkan; (3) Prinsip persamaan yang adil atas kesempatan (*The Principle of Fair Equality of Opportunity*), yang intinya adalah: ketidaksaaman sosial ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga membuka jabatan dan kedudukan sosial bagi semua orang di bawah kondisi persamaan kesempatan.

Dalam melaksanakan prinsip keadilan itu ada kemungkinan bahwa prinsip yang satu akan konflik dengan prinsip yang lain. Oleh karena itu, diajukan olehnya skala prioritas sebagai berikut. Prioritas pertama menetapkan bahwa "Prinsip kebebasan sebesar-besarnya yang sama" berlaku lebih dahulu daripada kedua prinsip lainnya. Kebebasan dasar ini tak boleh dibatasi atas nama untung material lebih besar bagi semua orang atau bahkan bagi mereka yang paling kurang diuntungkan sekalipun. Jika harus diadakan pembatasan, kebebasan hanya boleh dibatasi demi keseimbangan kebebasan yang lebih besar bagi setiap orang. Prioritas kedua, "prinsip persamaan yang

Steinberger, "A Fallacy in Rawls's Theory of Justice", *The Review of Politics* 51, no. 1 (Winter 1989), 55-69.

adil atas kesempatan" berlaku lebih dahulu daripada "prinsip perbedaan". Yang juga menarik ialah bahwa Rawls menempatkan harga diri sebagai kebutuhan paling pokok manusia dalam kerangka teorinya. Dengan demikian, teori keadilan yang dikembangkannya itu adalah untuk mengabdi kepada martabat manusia, bukan kepada kesejahteraan umum yang menjadi dasar dan ukuran utama konsep keadilan utilitarianisme. Oleh karena kesejahteraan umum lebih banyak ditentukan oleh pihak yang kuat dan berkuasa, maka keadilan yang diatur oleh hukum hanyalah merupakan alat efisiensi bagi pihak-pihak bersangkutan.<sup>17</sup>

Pancasila sesungguhnya sarat dengan nilai-nilai keadilan. Yang menjadi persoalan adalah bagaimana mengkonkretkannya ke dalam seluruh sistem norma hukum kita. Sebab hukum yang mengatur masyarakat, tidak secara langsung mengalir dari cita-cita hukum Pancasila. Dalam hubungan ini ada yang menyarankan agar terlebih dahulu menjabarkan Pancasila ke dalam postulat-postulat hukum, sebagai langkah sistematis memasukkan Pancasila ke dalam sistem hukum Indonesia. Mengaitkan Pancasila secara langsung pada sistem hukum, apalagi pada satu atau lain perundang-undangan, adalah menyederhanakan proses yang sebetulnya cukup panjang. Jalan pintas demikian itu dikhawatirkan akan menjadi suatu "upacara belaka".<sup>18</sup> Sebab dari kenyataan yang dialami sehari-hari, bukan saja bahwa

<sup>17</sup> Bandingkan dengan uraian Wahono Prawiro, "Utilitarianisme dan Masalah Keadilan", *Driyarkara* VI, no. 2 (31 Juli 1977), 40.

<sup>18</sup> Satjipto Rahardjo, "Pembangunan Kualitas Manusia dan Masyarakat dalam Ilmu Hukum", *Analisis CSIS* XX, no. 1 (Januari-Februari 1991), 24-25. Dalam hubungan ini Von Savigny sangat menitikberatkan pengaruh jiwa bangsa dalam pembentukan hukum, lihat Theo Huijbers, op.cit, 118-120 dan 295.

negara hukum itu belum lagi terwujud, tetapi yang lebih memprihatinkan ialah bahwa hukum lebih dominan sebagai instrumen kekuasaan dengan segala akibat negatifnya. Keadaan ini harus segera diatasi melalui langkah-langkah strategis yang mempercepat terwujudnya negara hukum, sehingga kedaulatan hukum menggantikan kekuasaan penguasa.<sup>19</sup>

## Langkah Strategis Pembangunan Hukum

"Pembangunan hukum" mempunyai pengertian yang lebih menyeluruh dan mendasar, dibandingkan dengan istilah-istilah serupa yang juga biasa digunakan seperti: pembaruan hukum dan pembinaan hukum. Pembaruan hukum mengandung pengertian menyusun suatu tata hukum untuk mensuaikan dengan perubahan masyarakat. Sedangkan pembinaan hukum lebih mengacu pada efisiensi, dalam arti meningkatkan efisiensi hukum.<sup>20</sup> Pembangunan hukum memang mencakup pembaruan dan pembinaan hukum sebagai suatu proses yang dinamis. Yaitu sesuatu yang terus bergerak dan berubah -- tidak hanya tertuju pada aturan atau substansi hukum, tetapi juga pada struktur atau kelembagaan hukum. Sekaligus pembangunan hukum itu menjadi instrumen yang mampu merekayasa terwujudnya suatu masyarakat Indonesia baru sesuai cita-cita Proklamasi Kemerdekaan. Dengan demikian, dalam pembangunan hukum dibutuhkan langkah-langkah strategis yang berpengaruh secara mendalam terhadap seluruh tahap siklus kehidupan hukum.

<sup>19</sup> Mohammad Hatta, *Menuju Negara Hukum* (Jakarta: Yayasan Idaya, 1975), 13-17.

<sup>20</sup> Lihat Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial* (Bandung: Alumni, 1983), 231.

#### A. Pendekatan Ekonomi dalam Pembangunan Hukum

Salah satu sebab tercapainya superioritas ilmu ekonomi atas ilmu-ilmu sosial lainnya adalah penerapan matematika Newton, yang berhasil mengantarkan para ahli ekonomi menggunakan metode kuantitatif. Metode tersebut nilainya berdasarkan sistem angka. Apabila suatu masalah telah diberi angka, maka yang dipilih tentunya adalah angka terbaik. Apabila angka yang terbaik adalah 10 dari skala 1 s/d 10, maka orang tentunya akan memilih angka 10. Jadi analisis kuantitatif adalah suatu cara untuk mengkuantifikasi suatu masalah sosial. Keberhasilan ilmu ekonomi ini ternyata telah menggugah ilmu-ilmu sosial lainnya untuk berbuat serupa, sebagaimana tampak dalam pendekatan-pendekatan yang digunakannya.<sup>21</sup> Jadi bukanlah hal yang tabu, apabila ilmu hukum juga mencangkokkan metode kuantitatif demi memacu peningkatan kualitas hukum.

Penggunaan pendekatan ekonomi dalam hal ini bukan semata-mata terbatas pada pertimbangan-pertimbangan ekonomi untuk menyelesaikan suatu masalah hukum. Melainkan juga berarti bahwa dalam pembangunan hukum, kita dapat menggunakan alat atau konsep atau teknik analisis yang lazim digunakan oleh para ahli ekonomi. Jadi pendekatan ekonomi dalam hal ini sebagai salah satu alat untuk mengkaji, seberapa jauh kekuatan dan kelemahan suatu pranata hukum yang berlaku; sekaligus dengan pendekatan itu pranata hukum didesain untuk semakin mendekati tujuan atau cita-cita hukum. Tujuan hukum secara hakiki adalah untuk mencapai kedamaian dengan mewujudkan keadilan, kepastian dan

kegunaannya di dalam masyarakat.<sup>22</sup> Keadilan, kepastian dan kegunaan hukum bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual harus mencirikan hukum. Untuk itu akan dipertimbangkan tiga konsep ekonomi yang menjadi dasar pemikiran kuantitatif. Yaitu konsep *maximization* (maksimalisasi), konsep *equilibrium* (keseimbangan) dan konsep efisiensi.<sup>23</sup>

Dengan konsep maksimalisasi di maksudkan bahwa setiap pranata hukum harus berfungsi secara maksimal. Melalui teknik kuantifikasi kita dapat memberikan angka 10 pada suatu pranata hukum yang ditaati dan angka 0 pada pranata hukum yang sama sekali tidak ditaati. Misalnya, dari 100 pengemudi kendaraan bermotor yang melewati *traffic light* kalau 100 pula yang melintasi lampu merah, maka dapat dikatakan bahwa wibawa hukum dalam bidang lalu lintas berada pada titik 0. Karena itu perlu dibangun pranata hukum baru yang berwibawa dan ditaati; atau dibangun alta-alat, manusia maupun lembaganya yang dapat menjamin pranata hukum bersangkutan. Dalam bidang hukum dagang, ada anggapan bahwa sistem koreksi dan pengesahan perseroan yang selama ini berlaku telah menyebabkan tertimbunnya sejumlah besar akte pendirian PT yang harus ditangani pemerintah. Melalui teknik kuantifikasi kiranya perlu di-desain peraturan yang memungkinkan izin PT sudah dapat diperoleh dalam waktu sebulan. Cara serupa juga dapat digunakan untuk meneliti pranata hukum pada bidang lain, sehingga hukum dapat lebih berperan

<sup>22</sup>Theo Huijbers, *Filsafat Hukum* (Yogyakarta: Kanisius, 1990), 116-118. Lihat juga S. Tasrif, *Menggakkan Rule of Law di Bawah Orde Baru I* (Jakarta: Peradin, 1971), 18.

<sup>23</sup>Ch. Himawan op.cit., 423 dan 435.

<sup>21</sup>Ch. Himawan, op.cit., 422-423.

positif dalam proses pembangunan.<sup>24</sup>

Walaupun konsep maksimalisasi dibutuhkan agar pranata hukum dapat berperan secara efektif, akan tetapi penggunaan konsep tersebut membutuhkan pengendalian. Pengendalian ini demi meminimalkan benturan kepentingan di antara anggota masyarakat, mencegah penyalahgunaan hukum dan kekuasaan serta anarki di berbagai bidang kehidupan. Oleh karena itu, konsep maksimalisasi harus segera diimbangi dengan konsep keseimbangan. Dengan konsep keseimbangan bukan berarti tidak akan terjadi benturan kepentingan dalam masyarakat, akan tetapi benturan tersebut ditekan serendah mungkin. Dari sudut pandang ekonomi dikatakan bahwa secara relatif keseimbangan sudah tercapai, apabila gangguan (*disequilibrium*) berada pada tingkat minimum. Nilai keseimbangan ini bersifat dinamis dan perlu didesain dalam setiap pranata hukum.<sup>25</sup> Dalam hubungan ini khazanah budaya kita juga memiliki gagasan cukup kaya yang terkandung dalam pengertian "keserasian, keselarasan dan keseimbangan". Persoalannya adalah bagaimana mengoperasionalkan gagasan Indonesia itu dalam sistem hukum.<sup>26</sup>

Selanjutnya dengan konsep efisiensi dimaksudkan adalah suatu proses menghasilkan *output* maksimal dengan *input* minimal. Pranata hukum juga dituntut menjadi efisien dalam arti sederhana, jelas, tegas dan konsisten, baik menyangkut prosedur yang harus ditempuh maupun keputusan yang

<sup>24</sup>Ibid., 424-425, 435-437.

<sup>25</sup>Ibid., 437-438.

<sup>26</sup>Hal ini antara lain diangkat oleh Satjipto Rahardjo, "Pembangunan Kualitas Manusia dan Masyarakat dalam Ilmu Hukum", *Analisis CSIS* XX, no. 1 (Januari-Februari 1991), 20-27.

harus dilaksanakan. Tuntutan efisiensi itu-lah yang telah mendorong lahirnya deregulasi dalam bidang ekonomi yang dimulai pada tahun 1983. Seharusnya deregulasi diluncurkan dari lembaga legislatif negara dan menjangkau seluruh siklus kehidupan hukum.<sup>27</sup> Sebab banyak sekali undang-undang yang sifatnya *facilitative* tidak bisa dilaksanakan sebelum ada peraturan pelaksanaan. Celakanya, peraturan pelaksanaan ini sering terlambat dikeluarkan, atau bertentangan dengan isi undang-undang yang dilaksanakan. Atau lebih jelek lagi, secara sengaja tidak dibuat peraturan pelaksanaannya. *Policy of non-enforcement law*<sup>28</sup> seperti ini jelas menunjukkan betapa *output*-nya nihil, pada hal *input*-nya besar sekali karena telah mencurahkan begitu banyak tenaga, pikiran, waktu dan biaya. Tuntutan efisiensi hukum dalam hal ini bukan hanya keterpaduan dan keseimbangan antara undang-undang dan peraturan pelaksanaan, tetapi juga siapnya pranata-pranata pelaksanaan di semua tingkatan.

### B. Memaksimalkan Penggunaan Hak Menguji

Hak menguji (*toetsingsrecht*) merupakan ekspresi dari wawasan negara hukum. Hak ini meliputi hak menguji secara formal dan hak menguji secara material. Pada hal yang pertama adalah wewenang untuk menilai

<sup>27</sup>Ibid., 442-444. Lihat juga Budiono Kusumohamidjojo, "Efisiensi Hukum: Urgensi Bagi Pembangunan Nasional Indonesia", A. Yoyon (Ed.): *Percikan Gagasan Tentang Hukum* (Bandung: Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, 1988), 35-43. Mengenai deregulasi, lihat G. Kartasapoetra, *Debirokratisasi dan Deregulasi* (Jakarta: Bina Aksara, 1989).

<sup>28</sup>T. Mulya Lubis, *Hak Asasi Manusia dan Pembangunan* (Jakarta: YLBHI, 1987), 18-20.

apakah suatu peraturan perundang-undangan dibentuk sesuai dengan prosedur yang berlaku atau tidak. Sedangkan hal yang kedua merupakan wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai apa isi suatu peraturan perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya. Dalam wawasan negara hukum dikenal dalil, bahwa tak seorang pun boleh menjadi hakim atas kasusnya sendiri<sup>29</sup> dan lembaga peradilan merupakan benteng terakhir untuk mewujudkan keadilan. Oleh karena itu, lembaga-lembaga pembentuk hukum (legislatif maupun eksekutif) tidak berwenang memberikan penilaian akhir atas sah-tidaknya peraturan perundang-undangan. Jadi yang berwenang untuk itu hanyalah para hakim sebagai pihak yang netral, karena kekuasaannya bebas dari campur-tangan pihak lain. Dengan demikian, hak menguji merupakan ekspresi dasar dari asas kebebasan kehakiman yang merupakan salah satu sendi pokok konstruksi negara hukum.

Bagaimana kekuasaan kehakiman di Indonesia? Penjelasan pasal 24 dan 25 UUD 1945 menegaskan: "Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim". Penegasan ini sesungguhnya mengandung dua prinsip yang berhubungan erat dan harus diikuti. Pertama, bahwa kekuasaan peradilan harus bebas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Kedua, bahwa kedudukan hakim bukan sekedar di-

<sup>29</sup>Pendapat ini dikemukakan oleh James Madison, salah seorang penyusun Konstitusi Amerika Serikat yang paling berpengaruh, lihat Sandra Day O'Connor, "Perisasi Kebebasan Judicial Review", *Forum Keadilan*, no. 18 (24 Desember 1992), 28.

atur dengan undang-undang, melainkan bahwa undang-undang menjamin kedudukan hakim yang menunjang kekuasaan kehakiman yang bebas dari pengaruh kekuasaan pemerintah.<sup>30</sup> Akan tetapi di dalam undang-undang yang kini berlaku, kendatipun telah ditiadakan campur-tangan Presiden secara langsung terhadap proses peradilan, namun secara tidak langsung tetap terbuka kemungkinan bagi pemerintah melakukan campur-tangan itu.<sup>31</sup> Apa pun alasannya, pengaturan seperti itu kalaupun tidak sama sekali meniadakan kebebasan hakim, setidak-tidaknya mengurangi kebebasan yang dituntut oleh konstitusi.

Adalah jelas bahwa hak menguji memang tidak dicantumkan dalam UUD 1945, namun tidak berarti bahwa UUD tersebut mengharamkannya. Hal ini dapat ditelusuri dari perdebatan di dalam BUPKI antara Moh. Yamin yang menghendaki agar UUD mencantumkan Mahkamah Agung memiliki hak menguji dan Soepomo yang menolaknya. Alasan Soepomo yang prinsipial ialah bahwa hak menguji hanya dijumpai dalam negara-negara yang menganut teori Trias Politica, sedangkan UUD yang hendak di-

<sup>30</sup>Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia* (Jakarta: In-Dhill-Co, 1989), 82.

<sup>31</sup>Lihat pasal 11 UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, LNRI Tahun 1970 No. 74 dan TLNRI No. 2951, pasal UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, LNRI Tahun 1986 No. 20 dan TLNRI No. 3327, pasal 7 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, LNRI Tahun 1986 No. 77 dan TLNRI No. 3344, pasal 5 UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, LNRI Tahun 1989 No. 49 dan TLNRI No. 3400, bandingkan dengan pasal 19 UU No. 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, LNRI Tahun 1969 No. 107 dan TLNRI No. 2699.

bentuk tidak mengenal teori tersebut.<sup>32</sup> Tampaknya alasan Soepomo itu sekarang ini tak bisa dipertahankan lagi. Konstitusi Amerika Serikat (AS) yang menganut teori *Trias Politica* juga tidak mencantumkan hak menguji. Adanya hak menguji dalam tata negara AS bukan karena dianutnya teori *Trias Politica*, melainkan dikembangkan kemudian oleh teori lain yang dikemukakan Alexander Hamilton.<sup>33</sup>

Jadi walaupun UUD 1945 tidak menganut teori *Trias Politica*, tetapi karena kebutuhan untuk membangun suatu sistem hukum nasional yang bersifat Indonesia, maka perlu adanya hak menguji itu. Hal ini terbukti diterimanya hak menguji oleh Seminar Hukum Nasional II Tahun 1968 di Semarang, walaupun disertai perbedaan pendapat mengenai lembaga negara apa yang akan diberikan kekuasaan menguji dan terhadap peraturan apa hak menguji itu dapat dilakukan.<sup>34</sup> Untuk sementara perbedaan itu berakhir pada akhir tahun 1970 melalui kompromi politik yang tidak konsisten dengan hasil Seminar Hukum Nasional II tahun 1968. Yaitu ketika disepakati bahwa Mahkamah Agung mempunyai hak menguji secara material terhadap semua peraturan di bawah undang-undang. Penggunaan hak ini berhubungan dengan pemeriksaan di tingkat kasasi. Sedangkan pencabutan terhadap peraturan yang dinyatakan tidak sah oleh Mahkamah Agung, dilakukan oleh instansi yang membuatnya.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Lihat Mohammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I (Jakarta: Siguntang, 1971), 341-341.

<sup>33</sup> Sri Soemantri M., *Hak Menguji Materiil di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1986), 26-30.

<sup>34</sup> *Seminar Hukum Nasional II Tahun 1968*, Jilid I Umum (Jakarta: LPHN, 1969), 108-118.

<sup>35</sup> Lihat pasal 26 UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan

Dengan kesepakatan yang dicapai itu se-pertinya para pembuat undang-undang telah memenuhi aspirasi orang banyak, yang menghendaki pelaksanaan hak menguji dalam rangka terwujudnya cita-cita negara hukum.<sup>36</sup> Akan tetapi pemenuhan aspirasi itu hanya di permukaan saja. Sebab di satu pihak undang-undang sebagai norma hukum tertinggi yang menjabarkan ketentuan-ketentuan UUD, seolah-olah "bebas nilai" karena tidak dapat dijangkau oleh hak menguji, sekalipun norma hukum dalam undang-undang itu jelas-jelas bertentangan dengan UUD. Sementara itu pula di lain pihak, Mahkamah Agung harus bersikap pasif dan menunggu adanya permohonan menggunakan hak menguji dalam perkara di tingkat kasasi. Itu pun hanya terbatas pada peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, apakah peraturan bersangkutan bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.

Secara teoretis jika norma hukum di dalam undang-undang sudah cacat, cacat ini harus diteruskan secara konsisten dalam peraturan pelaksanaannya. Dalam keadaan seperti itu, hak menguji yang dimiliki Mahkamah Agung tidak berdaya untuk menyatakan bahwa peraturan pelaksanaan bersangkutan tidak sah. Sebab peraturan tersebut tidak bertentangan dengan undang-undang yang menjadi rujukannya. Dengan demikian kekuasaan Mahkamah Agung untuk meng-

Penjelasannya. LNRI No. 74 Tahun 1970 dan TLNRI No. 2951.

<sup>36</sup> Analisis yang komprehensif mengenai pembahasan UU No. 14 Tahun 1970 dalam hubungan dengan cita-cita negara hukum, lihat Daniel S. Lev, "Kekuasaan Kehakiman dan Penegakan Negara Hukum", dalam *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesinambungan dan Perubahan*, terj. dan ed. Nirwono dan AE. Priyono (Jakarta: LP3ES, 1990), 375-423.

gunakan hak menguji ibarat "macan ompong". Hasil nyata yang dituntut pada pelaksanaan selama ini hampir tidak ada, untuk tidak mau dikatakan nihil.<sup>37</sup> Anehnya setelah 15 tahun kemudian hak menguji Mahkamah Agung yang dirumuskan dalam undang-undang baru, masih tetap menjiplak ketentuan di dalam UU No. 14 Tahun 1970.<sup>38</sup> Kenyataan ini lagi-lagi menunjukkan betapa cerdiknya para penyelenggara negara menciptakan norma hukum yang tak dapat diterapkan, sebuah *policy of non-enforcement law*. Dengan begitu sekaligus dua sasaran bisa dipenuhi: memuaskan para intelektual dan tukang kritik, serta memuaskan para penyelenggara negara sendiri.

Kalau demikian halnya, bagaimana jalan keluar yang harus ditempuh untuk memaksimalkan penggunaan hak menguji? Pertama-tama harus dilakukan perubahan struktural terhadap kedudukan dan kekuasaan kehakiman. Dalam hal ini kekuasaan kehadiman yang merdeka sesuai kehendak konstitusi, harus ditegaskan dan dijamin secara konsisten dalam undang-undang dan peraturan pelaksanaannya. Berkaitan dengan itu para hakim diberikan wewenang untuk menggunakan hak menguji terhadap semua peraturan perundang-undangan, jadi termasuk undang-undang. Penggunaan wewenang itu dimulai dari peradilan pada tingkat pertama dengan kemungkinan untuk meminta banding kepada pengadilan tinggi dan kasasi ke-

<sup>37</sup> Selama ini pelaksanaan hak uji menurut pasal 26 UU No. 14 Tahun 1970 itu hanya sekali saja, yaitu kasus Saritoan Harahap (Penggugat) melawan Yayasan Perumahan Pulomas (Tergugat I) dan Pemerintah RI yang diwakili oleh Menteri Dalam Negeri (Tergugat II). Uraian lengkap atas kasus ini lihat Sri Soemantri M., op.cit., 79-86.

<sup>38</sup> Lihat pasal 31 UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. LNRI Tahun 1985 No. 73 dan TLNRI No. 3316.

pada Mahkamah Agung. Artinya, jika pada peradilan tingkat pertama Hakim menjatuhkan putusan bahwa suatu peraturan perundangan dinyatakan tidak sah, dan putusan itu sudah bersifat tetap, maka peraturan perundangan bersangkutan harus dicabut oleh instansi yang membuatnya. Dalam hal ini penggunaan hak menguji oleh hakim tidak perlu harus dengan menunggu sampai ada permintaan secara tegas dalam suatu surat gugatan. Melainkan hakim sendiri dapat berinisiatif untuk menggunakan hak tersebut, manakala dilihatnya sebagai memang perlu dalam kaitan dengan kasus yang diperkarakan.

## Penutup

Berbagai perkiraan keadaan umumnya mengemukakan bahwa peningkatan kualitas hukum dalam pembangunan jangka panjang tahap kedua, akan menghadapi tantangan yang jauh lebih berat dan kompleks dari pada keadaan sebelumnya. Tantangan ini tentu saja harus diatasi, dan pilihan logis adalah melalui pembangunan hukum secara mendasar dengan strategi yang tepat. Upaya mendasar dalam hal ini adalah menjabarkan cita-cita hukum Pancasila ke dalam postulat-postulat hukum terlebih dahulu, sebagai langkah sistematis memasukkan Pancasila ke dalam sistem hukum Indonesia. *Melalui proses ini di satu pihak cita-cita hukum berfungsi secara aktual dalam pembangunan hukum nasional*, serentak itu pula di pihak lain pembangunan hukum semakin mencerminkan perwujudan cita-cita hukum. Dengan demikian, hukum tidak melulu menjadi instrumen politik, tetapi secara riil mewadahi, memberi isi penyusunan kemerdekaan Indonesia dan mendasari seluruh segi kehi-

dupan kemasyarakatan, kebangsaan dan negaraan.

Sementara proses itu berlangsung, juga diperlukan pendekatan ekonomi sebagai strategi untuk memacu pembangunan hukum agar sesuai dengan cita-cita hukum. Dalam hubungan ini bukan berarti bahwa pendekatan normatif dengan analisis bahasa yang ketat harus ditinggalkan. Akan tetapi, kita perlu memanfaatkan kedua pola pendekatan itu bersama-sama atau mencari sintesa baru dari kedua pola pendekatan tersebut. Sebab pranata hukum tetap membutuhkan analisis normatif. Pranata hukum membutuhkan perumusan yang baik dengan tata bahasa yang baik pula, demi menjamin kepastian hukum dan sifatnya yang *predictable* (dapat diramalkan kemungkinannya). Di samping itu, pranata hukum membutuhkan pendekatan ekonomi agar hukum dapat ber-

peran secara positif dalam proses pembangunan.

Langkah strategi berikutnya adalah memaksimalkan penggunaan hak menguji (*toetsingsrecht*). Apabila hal ini dapat disetujui, memang bukan suatu pekerjaan yang ringan bagi seluruh jajaran lembaga peradilan. Maka, lembaga yang terhormat ini sungguh-sungguh diberikan kekuatan yang mengigit untuk menegakkan hukum dan keadilan. Dengan demikian, peradilan sebagai benteng terakhir untuk mewujudkan keadilan akan semakin dipercaya dan kewibawaan hukum dapat dipulihkan kembali. Dengan memaksimalkan penggunaan hak menguji tersebut, hukum akan menemukan kembali peranannya yang esensial, yaitu mendasari dan mengarahkan seluruh perkembangan masyarakat; agar supremasi hukum sungguh-sungguh faktual menjadi wujud negara Indonesia.

# Upaya Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya

*Soehardjo Sastrosoehardjo*

**K**IRANYA tidak ada yang tidak menyadari arti pentingnya hukum bagi suatu masyarakat bernegara (*political community*). Fungsi hukum dapat diibaratkan sebagai fungsi sel T dalam tubuh manusia yang mempertahankan seluruh jaringan tubuh terhadap serangan virus. Ada sejenis virus yang disebut HIV yang justru menyerang sel T tersebut, sehingga kekebalan tubuh terhadap penyakit berkurang atau bahkan hilang. Akibatnya, apabila terjadi serangan kuman atau bakteri yang membawa penyakit, tubuh tidak dapat menghalau serangan tersebut dan penyakitnya menjadi makin parah. Demikian pula bila hukum tidak berfungsi, maka masyarakat yang bersangkutan akan kehilangan daya tahananya, dengan akibat akan terjadi keriuhan dan kekacauan yang terus-menerus.

Karena itu fungsi hukum harus ditingkatkan terus-menerus dan kesadaran hukum ditanamkan sedalam-dalamnya pada masyarakat. Kesadaran hukum masyarakat pada

hakikatnya merupakan sarana yang utama bagi kelangsungan hidup masyarakat itu sendiri. Menganggap hukum itu remeh atau menganggap hukum itu lebih baik dihindari daripada ditepati dan ditaati -- yang sekarang ini sering disebut sebagai pelecehan hukum -- di samping akan merupakan bumerang bagi yang bersangkutan, juga akan melemahkan dan merugikan masyarakat.

Apakah tindakan menertibkan masyarakat dapat dilakukan tanpa menghiraukan hukum? Dalam jangka pendek hal ini mungkin dapat berhasil sebagai suatu tindakan darurat, namun dalam jangka yang tidak terlalu lama akan terbukti berakibat fatal. Justru karena itu hukum harus selalu dibangun dan ditingkatkan peranannya sebagai sarana pengawasan, pengendalian masyarakat dan juga pelayanan terhadap kepentingan masyarakat itu sendiri. Bagi masyarakat dan bangsa Indonesia, salah satu upaya ke arah itu adalah pembentukan hukum nasional.

## **Titik Tolak Pemahaman Terhadap Pembangunan Hukum dan Hukum Nasional**

Di kalangan ahli hukum sendiri belum ada kesamaan persepsi terhadap fenomena hukum, apalagi di kalangan masyarakat yang lain. Karena itu sebagai titik tolak memperoleh pemahaman tentang pembangunan hukum, termasuk pembentukan hukum nasional, akan digunakan rumusan-rumusan yang terdapat dalam bahan-bahan untuk penyusunan Garis-garis Besar Haluan Negara 1993 dari Dewan Pertahanan Keamanan Nasional yang secara berturut-turut akan disajikan sebagai berikut:

*Pertama*, sebagai salah satu *asas Pembangunan Nasional* ditentukan *Asas Hukum*, yaitu bahwa dalam penyelenggaraan pembangunan nasional setiap warga negara dan penyelenggara negara harus taat pada hukum yang berintikan keadilan.

*Kedua*, dalam *Wawasan Pembangunan Nasional* yang juga *Wawasan Nusantara*, dicantumkan *Wawasan Politik* yang di dalamnya menyatakan bahwa seluruh wilayah Nusantara merupakan satu *kesatuan hukum*, dalam arti bahwa hanya ada satu *hukum nasional* yang mengabdi kepada kepentingan nasional.

*Ketiga*, sebagai salah satu *Kaidah Penuntun* dicantumkan bahwa *hukum nasional* sebagai sarana ketertiban dan kesejahteraan masyarakat yang berintikan keadilan dan kebenaran, harus dapat berperan mengayomi masyarakat serta mengabdi pada kepentingan nasional.

*Keempat*, dalam *Pembangunan Jangka Panjang Kedua, bagian A Umum*, terdapat butir 8 yang menyatakan: dalam penyeleng-

garaan pembangunan jangka panjang pertama, sistem hukum dan produk *hukum nasional* belum seluruhnya bersumber pada Pancasila dan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, sedangkan kesadaran hukum masyarakat makin meningkat sehingga akan lebih menuntut terbentuknya sistem hukum dan produk *hukum nasional* yang bersumber pada Pancasila dan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 yang diabdikan bagi kepentingan nasional.

*Kelima*, sebagai *sasaran Pembangunan Jangka Panjang Kedua* disebut salah satu sasaran utama adalah: Terbentuk dan berfungsinya *hukum nasional* yang mantap bersumber pada Pancasila dan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, yang mampu menjamin kepastian dan ketertiban hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan serta mampu mengamankan penyelenggaraan pembangunan nasional dan hasil-hasilnya, didukung oleh aparatur hukum yang profesional, bersih, berwibawa, penuh pengabdian, efektif dan efisien serta didukung pula oleh masyarakat yang sudah sadar dan taat hukum.

*Keenam*, dalam *Arah Pembangunan Jangka Panjang Kedua*, salah satu butir menyebutkan: Pembangunan hukum harus mampu menghasilkan produk *hukum nasional* yang mampu mengatur tugas umum pemerintahan dan penyelenggaraan pembangunan nasional. Dalam *Pembangunan Jangka Panjang Kedua* perencanaan *hukum nasional* harus terpadu dan harus sudah terwujud *sistem hukum nasional* yang bersumber pada Pancasila dan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

*Ketujuh*, dalam *Pembangunan Lima Tahun Keenam*, bagian *A Kondisi Umum*, dalam salah satu butir diberikan konstataasi ten-

tang bidang hukum: Proses pembaruan hukum belum sepenuhnya terarah pada terbentuknya sistem *hukum nasional* yang bersumber pada Pancasila dan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 yang berintikan keadilan dan kebenaran. Hukum belum sepenuhnya mampu memberikan kepastian, ketertiban dan pengayoman kepada masyarakat. Kesadaran, semangat dan sikap warga negara, masyarakat, serta aparatur negara untuk menjunjung hukum, masih kurang berkembang.

*Kedelapan*, sebagai Sasaran Pembangunan Lima Tahun Keenam, dicantumkan Sasaran Pokok Bidang Hukum sebagai berikut: Penataan *hukum nasional* dengan meletakkan pola pikir yang mendasari *sistem hukum nasional* yang bersumber pada Pancasila dan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, penyusunan kerangka sistem hukum nasional serta penginventarisasi dan penyesuaian unsur-unsur dari tatanan hukum yang berlaku pada sistem hukum nasional yang akan datang dalam rangka pembaruan hukum nasional, bersamaan dengan peningkatan penegakan hukum dan pembinaan aparatur penegak hukum, serta peningkatan sarana dan prasarana hukum.

*Kesembilan*, dalam *Kebijaksanaan Pembangunan Lima Tahun Keenam* bagian Umum, tentang kebijaksanaan pembangunan hukum dicantumkan: Pembangunan hukum diarahkan pada terwujudnya tatanan *hukum nasional* bersumber pada Pancasila dan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 melalui proses pembaruan hukum yang mencakup upaya untuk meningkatkan kesadaran hukum, kepastian hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, penegakan hukum dan pelayanan hukum dalam rangka mengatur tata tertib penyelenggaraan negara dan menunjang pembangunan nasional.

*Kesepuluh*, Kebijaksanaan yang masih bersifat Umum tersebut di atas, kemudian dirumuskan secara rinci dan menyeluruh menjadi *Kebijaksanaan Khusus Sektor Hukum*, yang meliputi hal-hal sebagai berikut:

### ***Materi Hukum***

- a. Pembangunan hukum yang dilaksanakan melalui proses pembaruan hukum diarahkan pada terwujudnya *sistem hukum nasional* yang bersumber pada Pancasila dan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 serta ditujukan pada penataan hukum yang mencakup pembangunan materi hukum, pembangunan aparatur hukum dan pembangunan sarana dan prasarana hukum.
- b. Materi hukum adalah aturan-aturan, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang berlaku dalam penyelenggaraan segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, bersifat mengikat bagi semua penduduk serta ada sanksinya. Materi hukum harus dapat dijadikan dasar untuk menjamin agar masyarakat dapat menikmati kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran; membumihang dan mengembangkan disiplin nasional dan tanggung jawab sosial pada setiap warga negara, termasuk penyelenggara negara; memberi rasa aman dan tenang; mendorong kreativitas dan peran aktif masyarakat dalam pembangunan; serta mendukung stabilitas nasional yang sehat dan dinamis. Pembangunan materi hukum diarahkan pada terwujudnya *sistem hukum nasional* yang mengabdi kepada kepentingan nasional dan ditujukan pada penyusunan awal materi hukum se-

cara menyeluruh yang bersumber pada Pancasila dan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya penyusunan produk hukum baru yang sangat dibutuhkan untuk mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional.

c. Pembangunan materi hukum yang mencakup perencanaan hukum, pembentukan hukum, serta penelitian dan pengembangan hukum, dilaksanakan melalui pola pikir yang mendasari *sistem hukum nasional*, penyusunan kerangka sistem hukum nasional, serta penginventarisasi dan penyesuaian unsur-unsur dari tatanan hukum yang berlaku dengan sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

d. Perencanaan hukum sebagai bagian penting dari proses pembangunan materi hukum, harus diselenggarakan secara terpadu, meliputi semua bidang pembangunan, agar produk hukum yang dihasilkan dapat memenuhi kebutuhan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam segala aspeknya. Koordinasi perencanaan hukum dapat dilaksanakan melalui wadah nasional yang menangani perancangan hukum nasional, terutama legislasi nasional.

e. Pembentukan hukum diselenggarakan melalui proses demokrasi berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dan harus menghasilkan produk hukum sampai tingkat pelaksanaan. Dalam pembentukan hukum perlu diindahkan ketentuan yang memenuhi nilai filosofis yang berintikan keadilan dan kebenaran, nilai sosiologis yaitu sesuai dengan tata nilai budaya yang berlaku di masyarakat, dan nilai yuridis yaitu sesuai

dengan ketentuan perundangan yang berlaku. Produk hukum kolonial harus diganti dengan produk hukum yang dijiwai dan bersumber pada Pancasila dan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Penggantian produk hukum kolonial dan pembentukan hukum pada umumnya, perlu didukung oleh penelitian dan pengembangan, serta ditunjang oleh Sistem Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum yang mantap.

f. Penelitian dan pengembangan hukum serta ilmu hukum, dilaksanakan secara terpadu meliputi semua aspek kehidupan, dan terus ditingkatkan agar *hukum nasional* senantiasa dapat menunjang dan mengikuti dinamika pembangunan, sesuai dengan kebutuhan masa kini dan masa depan, seperti kebutuhan akan hukum dirgantara, hukum ekonomi dan hukum lingkungan hidup. Dalam rangka mengembangkan dan memanfaatkan hasil penelitian di bidang hukum, perlu terus ditingkatkan kerja sama antara lembaga penelitian hukum, perguruan tinggi, dan badan penelitian internasional di bidang hukum, di bawah koordinasi pusat penelitian hukum nasional, dalam wadah nasional yang menangani perancangan hukum nasional.

### ***Aparatur Hukum***

a. Aparatur hukum adalah para pelaku di dalam pembangunan dan pembinaan *hukum nasional*, mencakup aparat penegak hukum, lembaga pemerintahan negara, lembaga perwakilan rakyat, serta organisasi dan lembaga hukum lainnya. Pembangunan aparatur hukum diarahkan pada terciptanya aparatur yang memiliki kemampuan untuk mengayomi masyarakat

dan mendukung pembangunan nasional, serta ditujukan pada pemantapan kelembagaan aparatur hukum dan peningkatan kemampuan profesional aparatnya.

b. Pembangunan aparatur hukum dilaksanakan melalui pembinaan profesi hukum dan pemantapan semua organisasi dan lembaga hukum, agar aparatur hukum mampu melaksanakan tugas kewajibannya yang mencakup penyuluhan, penerapan dan penegakan serta pelayanan hukum secara profesional dalam rangka pemantapan fungsi dan peranan hukum sebagai sarana pengatur dan pengayom masyarakat. Kualitas dan kemampuan aparat hukum harus dikembangkan melalui peningkatan kualitas personil, termasuk kesejahteraannya, didukung oleh sarana prasarana yang memadai. Kualitas aparat hukum harus tercermin dalam sikap, perilaku dan keteladanannya, serta profesional dalam melaksanakan tugas.

c. Kemampuan penyuluhan hukum terus ditingkatkan, agar aparat hukum dapat mengembangkan dan memperluas penyuluhan hukum untuk mencapai kemantapan kadar kesadaran hukum masyarakat, sehingga setiap anggota masyarakat menyadari dan menghayati kewajiban dan haknya sebagai warga negara, serta terbentuk perilaku warga negara Indonesia yang taat kepada hukum.

d. Penerapan hukum, termasuk penegakan hukum dilaksanakan secara tegas dan lugas tetapi manusiwi, berdasarkan asas keadilan dan kebenaran, dalam rangka mewujudkan ketertiban dan kepastian hukum, meningkatkan tertib sosial dan disiplin nasional, mendukung pembangunan serta memantapkan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis.

e. Pelayanan hukum terus ditingkatkan, agar masyarakat pencari keadilan memperoleh perlindungan hukum secara lancar dan cepat. Proses peradilan perlu disederhanakan, sedangkan pelayanan hukum harus dapat menjangkau seluruh masyarakat.

f. Fungsi dan peranan organisasi hukum, lembaga-lembaga hukum, profesi hukum serta badan peradilan perlu ditata kembali, agar aparatur hukum secara terpadu mampu mewujudkan ketertiban dan kepastian hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, dalam negara hukum yang bersumber pada Pancasila dan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

g. Upaya peningkatan mutu aparat hukum menuju aparat hukum yang profesional, perlu ditunjang oleh sistem pendidikan dan pelatihan, termasuk kurikulum dan manajemen pendidikan tinggi hukum, serta pembinaan profesi hukum, yang didukung oleh kelengkapan perpustakaan, khususnya di bidang hukum.

### ***Sarana dan Prasarana Hukum***

a. Sarana dan prasarana hukum adalah perangkat yang secara langsung maupun tidak langsung mendukung kegiatan hukum. Pembangunan sarana dan prasarana hukum diarahkan pada terwujudnya dukungan perangkat, yang mampu menjamin kelancaran dan kelangsungan berperannya hukum sebagai pengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta pengayom masyarakat, dan ditujukan pada peningkatan daya dukungnya secara optimal terhadap pembangunan *hukum nasional*.

b. Sarana dan prasarana hukum terus ditingkatkan, baik jumlah maupun mutunya, agar dapat mendukung upaya pem-

bangunan secara optimal. Perhatian khusus perlu diberikan pada peningkatan sarana dan prasarana penerapan hukum, termasuk penegakan hukum, dalam rangka meningkatkan kualitas penegakan hukum.

c. Sistem jaringan dokumentasi dan informasi hukum secara nasional, sebagai unsur pendukung fungsi hukum, perlu dikembangkan dengan memanfaatkan kemajuan pengetahuan, ilmu dan teknologi.

d. Sarana dan prasarana penelitian dan pengembangan hukum, perlu terus dikembangkan agar mampu menunjang upaya peningkatan mutu penelitian ilmu hukum dan pengembangan *hukum nasional*, dalam rangka perwujudan *sistem hukum nasional*.

## Ide Dasar yang Terkandung dalam Hukum Nasional

Rumusan yang terdapat dalam bahan-bahan Garis-garis Besar Haluan Negara yang disusun oleh Dewan Pertahanan Keamanan Nasional tentang pembangunan hukum di atas, saya sajikan secara menyeluruh, karena memang merupakan suatu keutuhan dan kesatuan ide tentang sifat, hakikat, fungsi dan tujuan hukum nasional, bagaimana mengimplementasikannya, siapa-siapa yang berwenang untuk melaksanakan dan menegakkannya, kepentingan-kepentingan apa yang diemban oleh hukum nasional, dan cara-cara bagaimana untuk dapat menyadarkannya kepada seluruh masyarakat. Oleh karena itu, sangat sulit bagi saya untuk hanya mengambil sepotong-sepotong saja.

*Pertama*, yang akan kita soroti ialah *materi* atau *pranata* atau juga *ketentuan-ke-*

*tentuannya*. Secara sempit kita bisa mengatakan, bahwa pembentukan hukum nasional adalah dengan mengganti semua warisan hukum kolonial, misalnya kodifikasi dalam bentuk *Kitab Undang-undang Hukum Pidana*, *Hukum Perdata* dan *Hukum Dagang*. Di samping itu, masih ada juga yang berbentuk peraturan perundang-undangan secara khusus, seperti *"ordonnansi"* dan *verordening*. Kelihatannya ini pekerjaan yang sederhana, tetapi dalam kenyataannya, misalnya *Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Pidana* yang sudah diserahkan kepada Panitia Ahli sejak tahun 1963 dan sudah berkali-kali diseminarkan dan dilokakaryakan, sampai detik ini *Rancangan Undang-undangnya* (RUU) belum juga disampaikan kepada DPR. Bahkan masih timbul perbedaan pendapat. Pihak pemerintah mengatakan bahwa: *"Penyusunan UU tak usah berpikir membuat hukum yang sempurna"*, sedang kalangan lain, terutama para praktisi, menganggap masih perlu diadakan penyempurnaan dalam beberapa delik RUU tersebut, karena belum atau tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945.

Hukum nasional pasti harus disusun dalam kerangka sistem hukum nasional. Timbul masalah, bagaimana kiranya sistem hukum nasional Indonesia itu. Biasanya orang mengatakan bahwa sistem itu merupakan suatu kesatuan utuh yang terdiri dari bagian-bagian, dan di antara masing-masing bagian maupun antara bagian-bagian dengan keutuhan ada saling kaitan secara fungsional dan timbal balik. Di dalam sistem hukum secara umum, kita dapat menemukan bagian yang mengatur organisasi negara itu sendiri.

Organisasi negara terdiri dari kelembagaan-kelembagaan negara di tingkat pusat maupun daerah. Bagian hukum ini disebut hukum konstitusi atau *Hukum Tata Negara*

(*Constitutional law*). Materi yang diatur adalah lembaga-lembaga mana yang diperlukan dalam negara yang bersangkutan; fungsi, tugas, kewajiban, kewenangan, dan susunan masing-masing lembaga negara; hubungan tata kerja antara masing-masing lembaga negara dalam menciptakan keseimbangan kekuasaan dan pengawasan antara masing-masing lembaga negara (*check and balances*). Selanjutnya hukum konstitusi juga mengatur hubungan antara negara dan warga negara secara timbal balik, dan di sini muncul permasalahan yang dihubungkan dengan hak-hak dan kewajiban asasi warga negara, dalam tingkat pertama yaitu hak-hak dan kebebasan politik para warga negara.

Hukum konstitusi ini merupakan bagian hukum yang sarat dengan politik. Boleh dikatakan hukum konstitusi berpijak pada dua kaki. Kaki pertama adalah politik, yaitu yang menentukan gagasan-gagasan (ide) politiknya, dan kaki kedua adalah hukum, yaitu yang memberikan bentuk hukum pada gagasan kebijakan politik yang telah diputuskan, sehingga dapat dijadikan dasar kekuatan berlakunya kebijakan tersebut. Karena itu hukum konstitusi juga disebut hukum politik (*Politik recht*).

Kemudian dalam suatu sistem hukum kita menemukan bagian hukum yang lain, yang bukan mengatur negara itu sendiri tetapi mengatur masyarakatnya. Bagian ini disebut hukum dalam arti yang "sebenarnya" atau *ordinary law*, yang dilawankan dengan *constitutional law*. Bagian ini masih dibagi lagi dalam tiga subbagian, yaitu hukum Perdata, hukum Pidana, dan hukum Administrasi Negara. Dalam sistem hukum Romawi ada pembagian lain, yaitu hukum Privat (*private law*) yang dalam hal ini adalah hukum Perdata, dan hukum Publik (*public*

*law*) yang termasuk di sini adalah hukum Pidana dan hukum Administrasi Negara (*criminal law and administrative law*).

Hukum Perdata mengatur hubungan antara pribadi dengan pribadi, boleh dikatakan negara (pemerintah) tidak mencampuri, kecuali bilamana dalam suatu sengketa para pihak mengajukan sengketa itu kepada Hakim atau Pengadilan. Dalam hukum Pidana dan hukum Administrasi Negara -- di Indonesia juga disebut hukum Tata Usaha Negara -- ada campur tangan negara atau pemerintah. Yaitu dalam hukum Pidana mengenai perbuatan atau tindakan mana yang akan dijadikan perbuatan/tindak pidana (delik) dan berapa berat dan jenis sanksi pidana -- kebijakan ini yang disebut kriminalisasi. Dan di dalam hukum Administrasi Negara ditentukan urusan-urusan mana yang akan dikenakan campur tangan, yang berarti dijadikan kebijakan (*policy*) pemerintah. Pengaturan seperti ini disebut "regulasi".

Masing-masing bagian hukum tidak berdiri lepas satu sama lain, melainkan ada suatu hubungan fungsional yang bertumpu pada permasalahannya. Sebagai contoh diajukan di sini hak cipta (*auteursrecht*). Pada awalnya hak ini masuk hukum Perdata. Tetapi karena pemilik hak merasa dalam posisi yang lemah karena seringkali terjadi tindakan pembajakan, maka diadakan UU Hak Cipta, yang akan memberikan sanksi pidana kepada yang melakukan pembajakan. Jadi, dalam UU tersebut ada unsur hukum Pidanya. Untuk dapat dilakukan perlindungan hukum dengan efektif, yang bersangkutan perlu mendaftarkan ciptaannya pada Departemen Kehakiman, yang tentunya ditentukan persyaratan-persyaratan tentang cara pendaftarannya, di mana semuanya ini memerlukan administrasi. Karena itu pelaksanaan ini masuk bagian hukum Administrasi

Negara.

Belakangan ada perkembangan baru tentang UU Hak Cipta atas desakan pemerintah Amerika Serikat, yang merasa banyak dirugikan karena banyaknya pembajakan terhadap produk hak ciptanya yang beredar di Indonesia. Oleh pemerintah bersama DPR kemudian diadakan perubahan atas UU No. 6 Tahun 1982 dengan UU No. 7 Tahun 1987, yaitu dimasukkan beberapa perubahan, di antaranya pelanggaran hak cipta dari delik aduan (*klachdelict*) menjadi delik biasa, dan dimasukkan suatu kebijakan baru tentang *compulsory licensing* yang menentukan, bahwa apabila negara memandang perlu dan menilai hak cipta tertentu penting bagi masyarakat, negara dapat mewajibkan pemegang hak cipta untuk menerjemahkan atau memperbanyak di Indonesia. Ketentuan yang terakhir ini adalah suatu kebijakan (*policy*) dalam bidang politik. Karena itu dalam UU Hak Cipta ada juga unsur hukum Konstitusi atau Tata Negara.

Tentang contoh UU Hak Cipta di atas, kita dapat melihat adanya kaitan antara berbagai bagian hukum, ialah adanya unsur-unsur Perdata, Pidana, Administrasi Negara, dan Tata Negara, yang menunjukkan adanya suatu *sistem hukum*. Tetapi dengan penjelasan ini, kita belum menjawab tentang apa yang dimaksud dengan *sistem hukum nasional*, di mana hal ini baru akan kita coba menjawab dengan uraian berikut ini.

Ide dasar hukum biasanya kita sebut asas-asas hukum. Asas-asas hukum inilah yang menjawab ketentuan dalam hukum positif. Asas-asas hukum ini dibedakan antara asas hukum yang Umum, yaitu asas yang berlaku untuk semua tipe atau bagian hukum, dan asas yang *typis* yaitu asas yang hanya mendasari suatu tipe atau bagian dari

hukum, misalnya asas untuk tipe hukum Tata Negara, hukum Perdata, hukum Pidana dan hukum Administrasi Negara. Asas-asas hukum juga masih dibedakan lagi antara asas yang konstitutif, yaitu yang menentukan sifat esensial dari hukum, dan asas yang regulatif, yaitu asas yang mendasari sifat pelaksanaan hukum secara benar.

Dengan demikian, kita dapat membagi asas-asas hukum itu menjadi asas hukum Umum yang konstitutif dan asas hukum Umum yang regulatif. Asas hukum Umum yang konstitutif di Indonesia adalah Pancasila, sebagai *Grundnorm* atau sebagai dasar dari kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sedangkan yang dijadikan asas hukum Umum yang regulatif adalah Undang-Undang Dasar 1945. Selanjutnya, asas-asas hukum khusus atau *typis* untuk hukum Tata Negara yang konstitutif adalah asas perwakilan, asas pembagian kekuasaan, dan asas hak-hak dan kewajiban asasi manusia; sedangkan yang regulatif adalah asas *res publica*. Asas hukum *typis* untuk hukum Administrasi Negara yang konstitutif adalah asas *risque exceptionnel* atau adanya risiko pengecualian, asas pencabutan hak dengan ganti rugi, dan asas pemerintahan yang baik (*principles of good administration*), sedangkan yang regulatif adalah asas *salus publica*.

Asas hukum *typis* untuk hukum Pidana yang konstitutif adalah asas *nulla poena* yang berarti tidak ada perbuatan yang dapat dipidana, kecuali kalau sudah ada ketentuan undang-undangnya; sedangkan yang regulatif adalah asas pidana seimbang dengan berat-ringannya perbuatan yang telah dilakukan. Bagi hukum Perdata, asas hukum *typis* yang konstitutif adalah asas persamaan dan kebebasan perdata bagi warga negara, sedangkan yang regulatif adalah asas *yustitia commutativa* atau asas keadilan bagi

masing-masing pihak yang bersangkutan.

Semua asas hukum *typis* baik yang konstitutif, maupun yang regulatif di Indonesia harus bersumberkan pada Pancasila dan didasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945. Demikianlah penjelasan sebagai jawaban, khususnya terhadap masalah apa yang dimaksud dengan *sistem hukum nasional*, yang secara singkatnya tidak lain daripada sistem hukum yang bersumber pada Pancasila dan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

Di dalam praktek masih terdapat kerancuan pandangan tentang sistem hukum ini, khususnya tentang asas-asas hukum *typis* atau khusus, yang mendasari masing-masing tipe hukum yang menjadi bagian dari sistem hukum. Beberapa ilustrasi mungkin dapat memperjelas perihal ini. Dalam menyajikan hal ini sebetulnya kita sudah tidak menitikberatkan pada *materi ketentuan hukumnya*, tetapi sudah lebih banyak beranjak pada persepsi yang ada pada *manusianya* sebagai pembawa atau *pengemban* ide dasar yang terkandung dalam Hukum Nasional.

Dalam pengertian pembawa atau *pengemban* ide dasar hukum nasional ini termasuk aparatur hukum, yaitu para pelaku dalam pembangunan dan pembinaan hukum nasional, yang mencakup aparat penegak hukum, lembaga pemerintahan negara, lembaga perwakilan rakyat, dan para praktisi hukum yang tergabung dalam organisasi atau lembaga hukum lainnya. Di lingkungan praktisi hukum, khususnya mereka yang menekuni hukum Perdata, banyak yang bertitik tolak dari anggapan bahwa hukum Perdata adalah ibunya hukum. Hal ini membawa konsekuensi bahwa semua permasalahan hukum dilihat dari kacamata hukum Perdata. Sebagai misal ialah salah satu jenis akte

notaris yang disebut akte partai (*partij akte*), di mana fungsi notaris hanyalah menyebutkan hal-hal yang dikemukakan oleh para pihak di hadapannya dan kemudian melegalisasikannya.

Contoh yang sempat mendapat sorotan luas ialah akte pendirian badan hukum perdata (Perseroan Terbatas) yang diserahkan mengelola bekas lapangan terbang Kmayoran untuk dijadikan tempat penyelenggaraan Jakarta Fair. Gubernur DKI Jakarta pada waktu itu dan seorang pejabat teras lainnya duduk sebagai pengurus dalam badan hukum tersebut dan mereka dalam akte bertindak dalam kualitasnya sebagai pribadi. Bagi mereka yang melihatnya dari kacamata Perdata, duduknya pribadi pejabat-pejabat tersebut, bisa saja dikonstruksikan sebagai perbuatan hukum Perdata. Padahal masyarakat umum mengetahui bahwa para pejabat tersebut sulit dapat bertindak dalam kualitas pribadinya, karena ada pembatasan-pembatasan yang terkait dengan jabatan mereka.

Contoh lain ialah diajukannya gugat perdata terhadap pemerintah yang memberikan izin kepada sebuah perusahaan rokok, dengan alasan bahwa rokok merugikan kesehatan. Gugatan juga diajukan terhadap perusahaan rokok yang bersangkutan. Padahal pemberian izin tersebut bukan masalah perdata, perbuatan ini diatur dalam hukum Administrasi Negara dan tidak ada hubungan perdata antara pemberi izin, penerima izin dan mereka yang dirugikan kesehatannya oleh adanya izin tersebut.

Satu contoh lagi ialah gugatan perdata untuk mendapatkan ganti rugi yang diajukan oleh beberapa anggota suatu partai politik, berhubung mereka telah dikeluarkan dari partai yang bersangkutan oleh pengu-

rus/ketua partai. Masalah organisasi partai politik diatur dalam suatu undang-undang khusus, yaitu UU tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Masalah ini masuk hukum Tata Negara yang didasari oleh asas-asas hukum Tata Negara. Di dalam UU tersebut dicantumkan bahwa kedaulatan dalam organisasi terletak pada para anggotanya. Jadi sengketa di dalam partai mestinya diselesaikan dalam forum partai sendiri, tepatnya dalam rapat para anggotanya.

Sehubungan dengan contoh-contoh di atas dapat disimpulkan bahwa masih terdapat banyak kerancuan persepsi pada para pelaku sistem hukum nasional yang sedang kita bangun ini. Akibat dari kerancuan persepsi tentang sistem hukum nasional ialah kerancuan makna yang harus diemban oleh hukum yang tidak lain adalah fungsi hukum itu.

Dinyatakan bahwa hukum nasional berfungsi sebagai sarana ketertiban dan kesejahteraan masyarakat, yang berintikan keadilan dan kebenaran, dan dapat berperan mengayomi masyarakat serta mengabdi kepada kepentingan nasional. Timbul pertanyaan apakah yang dimaksud dengan keadilan dan kebenaran itu? Dalam hal ini keadilan tidak mungkin dapat dikonstruksikan lepas dari asas-asas hukum. Asas hukum yang Umum baik konstitutif maupun regulatif boleh dikatakan sudah tidak banyak menimbulkan perbedaan pendapat, karena oleh masyarakat sudah diterima secara konsensus nasional yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Yang masih rancu ialah pemahaman tentang keadilan dan kebenaran yang dikaitkan dengan asas hukum konstitutif maupun regulatif pada tipe atau bagian hukum masing-masing. Keadilan dan kebenaran menurut

asas hukum Tata Negara, hukum Administrasi Negara, dan hukum Pidana tidaklah sama, walaupun ketiga bagian hukum itu mengacu pada kepentingan masyarakatnya bukan individunya. Keadilan politik yang diemban oleh hukum Tata Negara, mengacu pada peningkatan akses sebanyak mungkin anggota masyarakat untuk dapat berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan politik, yang secara umum disebut sebagai demokrasi. Intinya ialah kebebasan berpendapat, berserikat/berorganisasi, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, kebebasan dalam menganut agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Sejalan dengan hak-hak asasi tentu ada kewajiban asasi, yang selalu menjadi pasangannya. Asas-asas hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran hukum di sini lebih ditekankan pada kehidupan berbangsa dan bernegara.

Agak berbeda kalau kita menyoroti aspek keadilan dan kebenaran dari segi hukum Administrasi Negara. Fungsi hukum di sini intinya mengembangkan dan melayani kepentingan masyarakat, baik material maupun spiritual. Masyarakat terdiri dari kelompok-kelompok besar dan kecil, terdiri dari unit-unit yang satu dengan yang lain berbeda sifatnya. Ada kelompok yang kita sebut keluarga yang mendasarkan pada keturunan. Ada kelompok usaha, profesi dan keyakinan yang mendasarkan pada tercapainya atau terpeliharanya kepentingan, seperti bisnis, keahlian, dan kepentingan spiritual. Ada lagi kelompok yang murni mendasarkan pada kesukarelaan dalam memanfaatkan waktu, situasi dan kondisi, seperti perkumpulan olahraga, kesenian, dan sebagainya. Jumlah kelompok-kelompok tersebut tidak dapat dihitung, tetapi yang jelas kepentingan masing-masing kelompok sangat berbe-

da-beda, bahkan kadang-kadang berlawanan antara yang satu dengan yang lain.

Nah di sinilah fungsi dari hukum Administrasi Negara. Di satu pihak bagaimana dapat melayani seribu satu kepentingan tersebut secara optimal, di lain pihak bagaimana dapat menyerasikan kepentingan-kepentingan tersebut agar tidak berbentrokan satu dengan yang lain. Pelayanan terhadap kepentingan-kepentingan tersebut di atas diarahkan agar tercapai keadilan secara mera-ta atau yang disebut sebagai keadilan distri-butif (*yustitia distributiva*).

Aspek keadilan dalam hukum Pidana mempunyai sifat yang lain lagi. Fungsi hukum Pidana adalah sebagai hukum pengawal, yaitu menjaga agar kepentingan-kepentingan hukum yang ada dalam hukum Tata Negara, hukum Administrasi Negara, dan juga dalam hukum Perdata benar-benar di-taati dan tidak dilanggar. Ada yang disebut hukum Pidana *Umum*, yaitu yang memberi-kan ancaman pidana terhadap perbuatan-perbuatan yang menurut perasaan hukum masyarakat merupakan kejahatan. Perbuatan-perbuatan ini sebelum adanya negara me-rupakan perbuatan perdata, seperti pepatah Jawa: "utang pati, nyaur pati" (hutang nyawa, membayar dengan nyawa). Juga disebut sebagai delik hukum (*rechtsdelict*). Setelah negara timbul, negara mengambil alih dalam menjaga dan melindungi kepentingan-kepentingan tersebut dengan menjadikannya sebagai perbuatan pidana dan disusun dalam suatu kodifikasi yang dikenal dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

Yang kedua adalah apa yang disebut hukum Pidana *Khusus*. Kepentingan-kepen-tingan yang dilindungi adalah demikian pen-tingnya, sehingga bukan hanya membahayakan kepentingan individu, tetapi bahkan

membahayakan kepentingan masyarakat dan negara. Contohnya adalah delik korup-si, subversi, penyelundupan, dan sebagai-nya. Yang ketiga ialah hukum Pidana *Admi-nistratif*, yaitu untuk melindungi kepenting-an-kepentingan pelayanan kepada masyara-kat, misalnya pelanggaran ketentuan dalam UU Lalu-Lintas dan Angkutan Jalan Raya, UU tentang Kesehatan, UU tentang Ling-kungan Hidup, dan sebagainya yang jumlah-nya ratusan, dan bahkan terus bertambah.

Secara logika dan menurut perasaan ke-adilan, sanksi pidana yang paling berat mes-tinya untuk delik Khusus, kemudian delik Umum, kemudian baru delik Administratif. Dalam kenyataannya sekarang ini tidak de-mikian, sanksi untuk delik administrasi ada yang jauh lebih berat daripada sanksi delik umum, bahkan ada yang tidak kalah dengan sanksi untuk delik khusus. Hal seperti ini tentu akan mengganggu perasaan keadilan masyarakat, yang berpegang pada asas bahwa pidana harus seimbang dengan berat-tingannya perbuatan yang telah dilakukan.

Mengenai hukum Pidana masih ada lagi permasalahan yang menyangkut keadilan, yaitu dalam proses penyidikan dan pengu-sutan yang dilakukan terhadap tersangka. Walaupun ketentuan-ketentuan hukumnya sudah jelas, bahkan hukum acara Pidana ini sudah merupakan produk hukum nasional dan pernah juga mendapat julukan "karya agung", masih seringkali terdengar berita-berita tentang tindakan penyidik dan pengu-sut yang bertindak di luar batas kewenang-annya dan mengarah pada pemaksaan untuk memperoleh pengakuan dari si tersangka.

Tentang hukum Perdata, asas keadilan-nya ialah *yustitia commutativa* atau asas keadilan timbal balik di antara pihak-pihak yang bersangkutan, dan pada umumnya asas

ini dilaksanakan dengan baik oleh mereka yang terkait sehingga tidak menimbulkan permasalahan. Hanya dalam jenis hubungan perdata yang memerlukan persyaratan-persyaratan kompleks, seperti perdagangan efek, kredit dengan jaminan yang meliputi jumlah uang besar dan lain-lainnya, sering timbul sengketa. Nah, dalam sengketa Perdata ini kebenaran yang dapat diperoleh hanyalah kebenaran formal, sehingga keadilan dalam penyelesaian sengketa itu hanyalah juga bersifat formal.

## Neraca Upaya Pembentukan Hukum Nasional Sampai Dewasa Ini

Berikut ini akan dicoba menyajikan penilaian perihal upaya pembentukan hukum nasional sampai sekarang. Sudah sampai beberapa jauh tingkat keberhasilannya? Apa saja yang masih belum dapat diselesaikan dan bagaimana tentang perkiraan penyelesaiannya? Kendala-kendala apa saja yang masih dan akan dihadapi? Dan hal-hal perkembangan baru apa dalam bidang hukum yang perlu mendapat perhatian kita bersama?

Kita mulai dengan satu bagian hukum yang keberhasilan pembentukannya sudah bisa tampak dalam bentuk, sistem dan mekanisme pelaksanaannya, yaitu hukum Konstitusi atau hukum Tata Negara. Boleh dikatakan *trade mark* Indonesia sudah melekat pada bagian hukum ini. Kita mulai dengan UUD 1945 yang terdiri dari Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasannya. Walau pun pada waktu disusun masing-masing terpisah, tetapi dalam pemahamannya sekarang, Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasan itu tidak mungkin ditafsirkan terlepas satu sama lain. Mekanisme pengembang-

annya pun telah dapat dipolakan, yaitu melalui Ketetapan-ketetapan MPR yang ditetapkan lima tahun sekali. Pengembangan inilah yang disebut sebagai *Verfassungs-Wandlung*, yaitu selalu diadakan penyesuaian dengan perkembangan zaman tanpa mengubah UUD itu sendiri.

Ketentuan tentang lembaga-lembaga negara di tingkat pusat seperti MPR, DPR, Presiden dan Wakil Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan, Dewan Pertimbangan Agung, Mahkamah Agung sebagai pelaksana Kekuasaan Kehakiman, semuanya sudah disusun dalam bentuk Undang-undang atas perintah UUD 1945. Tentang ketentuan untuk mewujudkan asas kedaulatan rakyat pun sudah disusun UU tentang Pemilihan Umum, UU tentang Partai Politik dan Golongan Karya, dan UU tentang Organisasi Kemasyarakatan. Sedangkan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sudah sejak lama ditentukan prinsip-prinsipnya dalam UU tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Selanjutnya untuk mengakomodasi perkembangan dalam hubungan dengan luar negeri, termasuk Perserikatan Bangsa-Bangsa, telah pula disahkan beberapa UU, antara lain: (a) mengenai Pengesahan *United Nations Convention on the Law of the Sea* dalam bentuk UU tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia; (b) UU tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*).

Demikianlah dalam kenyataan, hukum Tata Negara atau hukum Konstitusi sebagai salah satu bagian dari *hukum nasional* telah benar-benar sudah mencapai tahap tinggal landas dan menuju ke tahap kemantapan-

nya. Hukum Tata Negara ini dalam Tata Hukum Nasional memegang *leading and commanding position*.

Mengenai hukum Pidana gambarannya agak berbeda. Upaya pembentukan hukum nasional mengenai bagian hukum ini, boleh dikatakan masih dalam tahap uji coba. Salah satu subbagian hukum Pidana yang sudah mendapat predikat hukum nasional adalah hukum acara pidana, yang sudah dikodifikasikan dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Subbagian hukum Pidana yang paling esensial, yang akan memberikan corak dan ciri hukum pidana nasional adalah ketentuan-ketentuan yang akan disusun dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). Ruparupanya hal ini masih sedang dalam kajian secara terus-menerus. Apakah dapat diselesaikan dalam Pelita VI nanti masih menjadi tanda tanya.

Salah satu produk hukum Indonesia yang banyak menimbulkan pendapat-pendapat yang kontroversial ialah UU No. 11/Pnps/1963 tentang pemberantasan Kegiatan Subversi, karena sifat rumusannya yang demikian luas sehingga banyak sekali perbuatan dapat dimasukkan di dalamnya. Dari segi bentuk formalnya sebagai UU memang bisa dikategorisasikan sebagai hukum nasional, namun dilihat dari segi rumusan cakupan materi, banyak yang menyangskan apakah wajar dapat diberikan kualifikasi sebagai hukum nasional. Saya kira banyak produk UU yang dalam penomerannya diberi tambahan sisipan Pnps (berasal dari Penetapan Presiden), dan Prps (berasal dari Peraturan Presiden) dari segi materinya banyak yang memerlukan peninjauan kembali.

Mengenai hukum Pidana masih banyak produk hukum warisan Belanda, antara lain

tentang Ordonansi pelepasan bersyarat, Ordonansi pelaksanaan hukum bersyarat dan reglemen penjara. Dengan belum selesainya KUHP, maka hal ini membawa akibat tidak ada ukuran berat-ringannya pidana (*strafmaat*) yang diancamkan terhadap delik-delik yang menyertai ketentuan-ketentuan dalam hukum Administrasi yang cenderung mencantumkan sanksi pidana yang sangat berat, misalnya sanksi pidana terhadap pelanggaran ketentuan dalam UU tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, dan pelanggaran ketentuan dalam UU tentang Kesehatan. Sebagai kesimpulan dapat dikatakan, bahwa upaya pembentukan hukum nasional tentang hukum Pidana masih memerlukan waktu untuk dapat mencapai tahap tinggal landas.

Mengenai hukum Administrasi Negara, perkembangannya adalah yang paling pesat. Hukum Administrasi Negara sebagai bagian dalam Tata Hukum Nasional merupakan perpanjangan dari hukum Konstitusi, karena mengemban tugas yang dibebankan kepada pemerintahan di dalam negara untuk melayani kepentingan masyarakat. Dalam Pembukaan UUD 1945 tugas itu dicantumkan dengan kata-kata: memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Perkembangan yang sudah demikian cepat itu masih juga dirasakan lambat oleh sementara usahawan yang menyatakan: "Ketidaksiapan hukum di Indonesia dalam mengimbangi kepesatan perkembangan ekonomi, baik berupa peraturan maupun kelembagaannya, cenderung merugikan pengusaha. Sebab bukan hanya menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga mempersulit pengambilan keputusan, tetapi juga berpeluang mendorong sejumlah pengusaha untuk memilih jalan pintas yang dapat merugikan rakyat dan negara" (*Kompas*, 7 November

ber 1989). Kebenaran ucapan itu saya serahkan kepada pembaca, sebab walaupun sudah ada peraturan yang sangat jelas sekali-pun, banyak pengusaha yang mencari celah-celah untuk dapat menemukan jalan pintas.

Demikian banyaknya peraturan hukum Administrasi Negara mengakibatkan peranan pembentuk UU tergeser ke belakang, karena membuat suatu UU memerlukan waktu yang panjang, dan sifat UU memang hanya mengatur yang pokok-pokok saja, sedang mengenai pelaksanaannya diserahkan kepada pemerintah sendiri, yang akan mengatur hal itu dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Kepres), Peraturan Menteri (Permen), dan lain-lain produk perundangan yang lebih rendah. Membanjirnya peraturan-peraturan ini memerlukan suatu aparat pelaksana (birokrasi) yang makin membengkak, yang cenderung memperhitungkan di dalamnya juga kepentingan aparat itu sendiri. Akibatnya ialah kelambanan dalam pelaksanaan dan adanya biaya-biaya yang terselubung. Belum lagi adanya simpang-siur kebijakan yang diambil dari masing-masing departemen. Karena itu, sering diadakan sinkronisasi dan harmonisasi dalam bentuk Surat Keputusan Bersama (SKB) antarbeberapa menteri.

Membengkaknya pengaturan (regulasi) memerlukan penyederhanaan dalam bidang-bidang tertentu. Hal inilah yang disebut dengan istilah deregulasi. Akhir-akhir ini juga diusahakan untuk mengatur khususnya kebijakan dalam bidang ekonomi dalam bentuk suatu Paket Peraturan, seperti Paket 6 Mei 1986 untuk mendorong ekspor non-migas dan penanaman modal, Paket September 1986 yang mendevaluasi rupiah, Paket 27 Oktober 1988, Paket November 1988, dan Paket 20 Desember 1988 yang semuanya menyangkut pengaturan bidang ekonomi,

khususnya keuangan dan perdagangan. Masih ada lagi Paket Januari dan Paket Mei 1990 yang semuanya merupakan kelanjutan pengaturan bidang ekonomi. Hingga sampai dengan tahun 1992 pengeluaran paket-paket ini masih terus berlangsung, sehingga masalah tersebut sudah kita rasakan sebagai biasa-biasa saja. Memang perkembangan bidang ekonomi sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor dari luar, sehingga menuntut keleluasaan dalam pengambilan kebijakan dari pihak pemerintah.

Dua hal yang menjadi sifat dan ciri khas hukum Administrasi Negara yang tidak ada pada hukum Perdata maupun hukum Pidana, ialah pertama tentang penentuan norma hukum atau materinya. Penentuan norma hukum Administrasi Negara tidak sekali jadi, artinya tidak hanya ditentukan oleh pembuat UU. Pembuat UU hanya dapat menentukan norma yang masih bersifat umum dan abstrak. Dalam pelaksanaan selanjutnya secara bertahap norma yang umum dan abstrak tersebut, melalui produk-produk peraturan yang makin lebih rendah secara berjenjang berturut-turut menjadi norma umum yang konkret, artinya dihubungkan dengan masalah tertentu, kemudian turun lagi menjadi norma yang individual tetapi masih abstrak, dan tahap yang terakhir barulah berwujud menjadi norma yang individual yang konkret. Yang terakhir ini banyak kita jumpai dalam bentuk keputusan-keputusan pejabat administrasi, seperti surat penetapan pajak, surat keputusan mengangkat seorang menjadi pegawai negeri, surat izin mendirikan perusahaan, sertifikat atas sebidang tanah, surat izin bangunan (IMB), hak pengusahaan hutan (HPH), konsesi pertambangan, dispensasi tidak masuk kerja, pembebasan pajak, dan sebagainya. Dalam hal ini hukum Administrasi Negara merupakan

instrumen atau sarana bagi pemerintah untuk mengatur kehidupan dalam masyarakat.

Yang kedua ialah bahwa hukum Administrasi Negara memberikan peluang pada masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan usaha bagi kepentingan kelompok maupun pribadinya. Caranya ialah melalui prosedur mengajukan permohonan untuk memperoleh izin, dispensasi, subsidi, dan sebagainya. Cara mengajukan permohonan tidak sama, persyaratannya sangat berbeda, misalnya untuk mendapat izin perusahaan angkutan umum, untuk mendapat sertifikat tanah, untuk mendapat pengurangan pajak, dan sebagainya. Bilamana dalam hukum Perdata dan hukum Pidana hanya dikenal prosedur beracara kalau terjadi perkara di pengadilan (*kontensius*), maka dalam hukum Administrasi Negara di samping dikenal hukum acara yang *kontensius*, juga dikenal hukum acara yang *non-kontensius*, seperti dalam prosedur mengajukan permohonan izin di atas.

Hukum Administrasi Negara ini meliputi bagian yang terbesar dari hukum yang berlaku di dalam negara, kira-kira lebih kurang 80% dari keseluruhan hukum. Yang menjadi pertanyaan di sini, bagaimana upaya pembentukan *hukum nasional* mengenai hukum Administrasi Negara. Dari segi kuantitas, pembentukannya boleh dikatakan tidak ada masalah, akan berkembang sendiri dalam laju yang cepat. Mungkin kita perlu menilainya dari segi kualitas, apakah tujuan pembentukan masing-masing peraturan hukum itu sudah sesuai dengan tujuan nasional dan apakah sudah mendasarkan pada asas-asas hukum yang tercantum dalam UUD 1945 dan GBHN. Misalnya suatu asas yang sangat penting ialah yang tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945.

Yang terakhir ialah upaya pembentukan hukum nasional di bagian hukum Perdata. Pada zaman penjajahan Belanda dikenal adanya perbedaan hukum yang berlaku untuk orang-orang Bumiputra (*Inlanders* atau *Inheemsen*), golongan keturunan Belanda dan Eropa, dan golongan keturunan Timur Asing (*Vreemde Oosterlingen*) antara lain keturunan Cina dan Arab. Pada golongan Bumiputra berlaku hukum Adat dan bagian-bagian tertentu hukum Islam bagi yang beragama Islam. Pada golongan Belanda dan Eropa berlaku hukum Perdata Barat, termasuk di dalamnya hukum Dagang (*Burgerlijk Wetboek* dan *Wetboek van Koophandel*). Bagi golongan Timur Asing untuk hukum perorangan (*personenrecht*) berlaku hukumnya masing-masing, tetapi untuk hukum benda dan perikatan (*zaken en verbintenis-senrecht*) mereka dapat menundukkan diri pada hukum Perdata Barat. Bagi golongan Bumiputra tertentu diberi kesempatan untuk mendapat status disamakan (*gelijkgesteld*), demikianlah bagi mereka berlaku hukum Perdata Barat.

Situasi perlakuan hukum yang berbeda-beda sudah dihapus sejak zaman kemerdekaan. Hukum Perdata Barat (BW) sekarang hanya berlaku sebagai pedoman. Kecuali itu, banyak bagian hukum Perdata sudah diatur dalam hukum Administrasi Negara. Ketentuan norma hukum yang sifatnya murah perdata, sudah sangat berkurang dan tinggal sedikit saja, kecuali yang ada dalam lingkungan hukum Adat dan hukum Islam. Karena itu upaya pembentukan hukum nasional mengenai hukum Perdata masih merupakan masalah. Apakah kita perlu menyusun kodifikasi untuk mengganti *Burgerlijk Wetboek* dan *Wetboek van Koophandel*? Jawaban yang pasti belum dapat diberikan sekarang. Yang mungkin adalah mengadakan

pengaturan bagian-bagian tertentu, misalnya mengenai badan hukum, jenis-jenis perikatan tertentu, dan sebagainya.

Bilamana pembentuk UU dalam hal ini masih belum melangkahkan kakinya, maka praktek pemeriksaan perkara perdata di Pengadilan masih berjalan terus sebagaimana biasa. Tidak tertutup kemungkinan bahwa

upaya pembentukan hukum nasional mengenai hukum Perdata ini akan dapat disusun melalui keputusan-keputusan Pengadilan (*yurisprudensi*).

Kesimpulan ialah bahwa upaya pembentukan hukum nasional sedang berjalan dan masing-masing bagian hukum menghadapi permasalahannya sendiri-sendiri.

## KEPUSTAKAAN

Dewan Pertahanan Keamanan Nasional -- Sekretariat Jenderal -- *Bahan-bahan untuk Penyusunan Garis-garis Besar Haluan Negara 1993*, Jakarta: Juni 1993.

Soehardjo SS. SH. *Hukum Administrasi Negara, Pokok-pokok Pengertian Serta Perkembangannya di Indonesia*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1991.

-----, *Politik Hukum dan Pelaksanaannya dalam Negara Republik Indonesia*. Bahan Kuliah Program Pasca Sarjana KPK UI-UNDIP.

-----, "Upaya Pembentukan Hukum Nasional." *Suara Pembaruan*, 22 Agustus 1991.

W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, *Encyclopedie der rechts-wetenschap*. "Rechtsbeginselen," G.J. Scholten, D.F. Scheltens, H.J. van Eikema Hommes.

# Hukum dalam Konteks Sosial Politik dan Budaya

*J.E. Sahetapy*

Ingatlah, Goethe sendiri pernah mengingatkan bahwa yang menjanjikan kesamaan dan sekaligus kemerdekaan, hanyalah pemimpin dan pembual. (Albert A. Ehrenzweig)

Penulis bukanlah orang yang sekedar mengungkapkan buah pemikirannya sendiri tetapi juga menjadi juru bicara dari struktur masyarakat dan subkultur tempat ia hidup dan menyatu. (Herman Bianchi)

## Sekapur Sirih

**T**IDAK ada maksud dalam makalah sederhana ini untuk membahas batasan, perumusan atau makna dari kebudayaan, sosial politik, dan hukum. Sudah menjadi rahasia umum bahwa tiap sarjana dari bidang-bidang yang bersangkutan lazimnya memberikan perumusannya sendiri-sendiri. Tidak mengherankan kalau Immanuel Kant, ilmuwan dan filosof terkenal itu, khusus yang menyangkut hukum sampai menulis bahwa "Para ahli hukum masih terus berupaya mendefinisikan pemikiran mereka tentang hukum."

Tidak hanya masalah perumusan yang acapkali membuat para ilmuwan melakukan semacam *rondedans*. Dalam melihat suatu

permasalahan dari perspektif atau sudut pandang tertentu dapat juga menimbulkan hal-hal yang problematis. Jadi ungkapan *beauty is in the eye of the beholder* memang ada benarnya juga.

Tulisan di bawah ini disajikan dengan apa yang diutarakan di atas. Ini ditulis dari suatu perspektif interaksionistik. Penulisannya dengan sendirinya tidak terlepas dari dampak ilmu yang saya asuh, yaitu hukum pidana, kriminologi, viktimalogi dan penologi.

Sebagian besar dari apa yang akan saya sajikan di bawah ini, diangkat kembali dari apa yang sudah pernah saya tulis dengan beberapa perubahan. Namun, dasar pemikiran dan problem pokok serta perspektif analisinya sama sekali tidak berubah.

## Hukum dan Keadilan

Masalah hukum dan keadilan sudah menjadi persoalan yang hangat sejak zaman dahulu kala dan tampak seolah-olah tidak akan habis dipermasalahkan sepanjang masa. Mengapa hal demikian sampai harus terjadi? Jawaban bertalian dengan permasalahan di atas telah dipikirkan dan diperdebatkan oleh pelbagai ahli, mulai dari ahli agama, para filosof, dan entah para ahli yang mana lagi. Dewasa ini hal tersebut masih terus saja dipermasalahkan oleh, antara lain para sarjana hukum dan tentu tidak boleh dilupakan oleh para sosiolog. Mereka yang terakhir ini cukup gencar mengkaji pelbagai permasalahan hukum, terutama dalam perspektif hukum dalam geraknya dan memberi kesan seolah-olah mereka lah yang paling mengetahui persoalan hukum dan keadilan. Namun, apakah mereka juga memiliki jawaban itu, sepanjang yang dapat diketahui belum ada.

Seringkali orang mengira bahwa kalau berbicara tentang hukum, berarti secara implisit berbicara pula tentang keadilan. Memang harus diakui bahwa hukum dan keadilan begitu erat berkaitan, sehingga rasanya seolah-olah tidak masuk akal kalau orang berbicara tentang hukum lepas dari konteks keadilan. Jadi tidaklah mengherankan, kalau acapkali hukum *dijumbuhkan* dengan keadilan. *Penjumbuhan* demikian akan sangat berbahaya, sebab hukum dengan sendirinya tidak harus selalu adil. Masalah ini bertambah ruwet, kalau diperhatikan dengan saksama penerapan hukum dan penegakan keadilan. Orang awam yang kurang paham tentang permainan patgulipat yang menyangkut hukum, acapkali hanya bisa mengurut dada dalam kedukaan sambil bertanya setengah berdoa: sampai berapa lama

lagi (Tuhan) dan hendak ke mana (semua ini)? Lagipula, kalau orang membaca hukum, katakanlah dalam hal ini suatu peraturan atau ketentuan undang-undang, maka di situ dalam substansinya tidak akan terlihat keadilan. Dalam hal ini keadilan di situ memang tidak tampak. Ia seolah-olah hanya tercermin atau memang tidak ada, tetapi dikatakan ada. Tidak terlihat, tetapi dikatakan terlihat. Ia bagaikan sesuatu yang abstrak, namun dalam kenyataannya ia harus terasa atau berwujud secara konkret. Bagaikan angin ia tidak tampak, tetapi terasa.

Kalau Anda membaca, misalnya, pasal pencurian yang terdapat dalam pasal 362 KUHP, maka di dalam pasal itu dicantumkan: "Barangsiapa mengambil barang sesuatu, yang seluruhnya atau sebagian kepuinya orang lain, dengan maksud untuk dimiliki secara melawan hukum, diancam karena pencurian dengan pidana penjara paling lama lima tahun atau dengan pidana denda paling banyak enam puluh rupiah". Itu suatu perumusan yang berasal dari zaman pemerintahan Hindia Belanda dan substansinya dari *Code Penal* (Perancis). Apakah perumusan itu akan diubah, terutama mengenai ancaman pidananya, itu suatu persoalan lain lagi. Perumusan yang pada waktu itu dipandang cukup baik, ternyata dalam menghadapi tantangan zaman, terutama dalam bidang teknologi, dalam hal ini bertalian dengan pencurian listrik, membutuhkan suatu kajian ulang dalam hal penafsiran: apakah aliran "listrik" itu "barang".

Bagi orang awam tentu dipertanyakan: di manakah letak atau tampak keadilan itu? Jawaban seorang sarjana hukum akan dimulai dengan suatu uraian yuridis-dogmatis. Hal yang demikian tidak mungkin terelakkan. Ia barangkali akan mulai dengan berbi-

cara tentang apa yang dinamakan "unsur" atau *element* dan kemudian tentang "bagian" atau *bestanddeel* dan ia akan terus mempercakapkan doktrin ajaran melawan hukum yang material dan formal dan entah apa lagi. Tentu membosankan dan membingungkan bagi orang awam. Namun, kalau ia seorang sarjana hukum yang tajam analisisnya, maka ia tak dapat tidak akan beralih ke analisis secara fungsional. Di sini saya bedakan pendekatan secara fungsional dengan pendekatan secara instrumental. Pendekatan itu perlu, kalau kita beranjak dari premis bahwa sumber segala sumber hukum adalah Pancasila. Singkat kata, pendekatan secara instrumental tidak bisa berfungsi dalam kerangka berpikir seperti pendekatan secara fungsional. Langkah berikut dalam ketajaman analisis ialah pendekatan dari perspektif hukum dalam geraknya. Tanpa melakukan pendekatan dari ketiga sudut pandang tadi, maka analisis, dari disiplin mana pun, jelas tidak melakukan suatu kajian secara holistik. Kajian yang hanya menyorot dan mengritik *law in action*, jelas merupakan suatu pendekatan secara segmental yang fragmentaris.

Lalu bagaimana, misalnya, tentang keadilan dalam Undang-undang Subversi. Itu lebih gawat lagi, sebab bertalian dengan "politik" (praktis). Dalam konteks ini barangkali sang sarjana hukum akan mengikuti pola ABS atau budaya-korban-ketakutan atau budaya-bisu atau budaya-cari-selamat. Ia mungkin lalu akan berbicara dengan bahasa politik tentang undang-undang ini yang berasal dari zaman Orde Lama, tetapi ia lupa bahwa KUHP berasal dari zaman kolonial. Ia akan berbicara, barangkali, tentang undang-undang ini tidak sah, padahal Mahkamah Agung Republik Indonesia (MARI) berdalil bahwa undang-undang

dang tersebut adalah sah sebagaimana dituangkan dalam putusan MARI tanggal 15 Desember 1978 dalam kasus Paturusi bin Mappesangka. Sang sarjana hukum itu mungkin kurang cermat mengamati dalam analisisnya bahwa *raison d'être* dari Undang-undang Subversi sudah direkayasa menjadi *raison d'état* melalui pelbagai pertimbangan putusan MARI. Dalam kasus Eddy Lukman (putusan MARI tanggal 19-08-1985) dan dalam kasus Mohanlal Kanchand (putusan MARI tanggal 26-01-1984) Mahkamah Agung merumuskan politik yaitu "... bukan semata-mata sebagai *practical politics* atau partai politik, melainkan sebagai kebijaksanaan negara baik dalam bidang ekonomi (politik ekonomi), bidang sosial (politik sosial) maupun dalam bidang kebudayaan (politik kebudayaan)". Jadi setiap warga negara dalam cara berpikir melalui mulut dan perbuatannya, pendeknya: dalam satu nafas, ia bisa terjebak dalam "politik". Tampaknya dilupakan, bahwa dengan perumusan yang demikian luas, setiap warga negara tiap hari terlibat dan dilibatkan dalam "politik". Menyeramkan dan menegangkan. Tetapi begitulah!

Hukum dalam kediannya secara inheren tidak bersangkut paut dengan persoalan keadilan dan kebenaran. Pendirian saya ini sejak 1979 -- bahkan sebelumnya juga, dikuatkan dengan redaksi pasal 1 Undang-undang Kekuasaan Kehakiman (No. 14 Tahun 1970). Pasal 1: "Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan *hukum* dan *keadilan* berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia". (Garis bawah oleh J.E. Sahetapy). Perhatikan dalam konteks ini pasal 3 ayat 2, pasal 27, dan pasal 37 dari undang-undang yang sama. Jadi

konsep atau pandangan bahwa hukum dengan sendirinya adalah adil (terutama seperti yang diajarkan selama ini) harus ditinggalkan atau dikesampingkan. Demikian pula dengan ketentuan "Demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Mahaesa". Meskipun ketentuan tersebut dicantumkan dalam Undang-undang No. 14 Tahun 1970, pada hemat saya, ketentuan itu tidak konsisten dengan perumusan-perumusan lain dalam undang-undang yang sama; bahkan tidak serasi, belum senafas dengan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum dan Pancasila sebagai asas tunggal atau sebagai satu-satunya asas yang tidak boleh dipreteli.

Hukum harus digerakkan, diaktualisasi, oleh karena ia tidak bisa bergerak dengan sendirinya. Jadi ungkapan hukum itu selalu terlambat adalah keliru. Mengapa demikian? Jawabannya sederhana saja. Karena Anda telah mempersonalifikasi hukum. Pembentuk undang-undang atau setidak-tidaknya penegak hukum yang terlambat. Lalu hukum itu apa dan yang bagaimana. Hukum bisa berfungsi sebagai rekayasa belaka. Dengan hukum musuh bisa ditembak; dengan hukum dilarang sesama yang seharusnya dikenaki ditipu, dianiaya, atau dibunuh. Hukum lalu dapat menjadi alat rekayasa sosial yang sangat ampuh untuk apa saja: membredel mulut orang benar -- perhatikan perumusan Black bahwa *Law is defined as governmental social control* -- menjual kepalsuan dalam kebenaran, mempertahankan kekuasaan di atas bahu-bahu penderitaan. Namun, hukum dapat juga berfungsi merekayasa Pancasila agar tercapai ketertiban, keadilan, kesejahteraan, keadilan, dan keakmuran.

Hukum dengan demikian lalu tidak lain dan tidak bukan merupakan suatu sarana atau berfungsi sebagai rekayasa *sobural* pa-

da pemerintah atau dalam tangan-tangan yang berkuasa untuk mengarahkan cara berpikir dan bertindak agar tiba di tujuan yang hendak dicapai. *Sobural* dalam konteks ini, merupakan suatu akronim dari "nilai-nilai sosial, aspek budaya, dan faktor struktural dari masyarakat yang bersangkutan. Dengan demikian hukum dapat menjadi suatu alat atau dapat berfungsi sebagai rekayasa *sobural* yang ampuh dalam rangka kebijakan (*policy*) untuk mencapai pelbagai tujuan penguasa, kelompok minoritas ataupun mayoritas yang berkuasa, dalam rangka mewujudkan cita-cita yang hendak dicapai. Bahkan tanpa disadari, pengadilan pun ikut membentuk kebijakan dan politik penguasa, ketika pengadilan mengadili para pembangkang berdasarkan hukum positif yang berlaku. Tidak saja dalam bidang sosial politik, juga dalam perspektif kebudayaan, pengadilan dapat berperan berdasarkan asas legalitas atau dengan berfungsi sebagai *autonomie in homonomie* dengan mengingat ketentuan pasal 27 Undang-undang Kekuasaan Kehakiman. Tentu dalam perspektif demikian, *sobural* masyarakat yang bersangkutan sangat berpengaruh dalam dampaknya, jikalau interaksi berjalan sangat intens.

Dalam kerangka konseptualisasi yang demikian, maka hukum selalu berpihak, selalu berwarna. Oleh karena itu, tidak akan ada kata "keadilan" ataupun "kebenaran" dalam makna dan hakikat yang sebenarnya, selain kata "kepastian" yang memang terpancang dalam kamus hukum. Jika dapat disubstitusi kata *freedom* dengan *justice*, maka tepat sekali ucapan Goethe bahwa *the word justice sounds so beautiful that we could not do without it even if it stated an error*.

Dengan berpikir dalam perspektif seperti di atas, maka hukum sebagai salah satu alat untuk berfungsi sebagai rekayasa *sobural*

tentu mempunyai dampak dan implikasi yang benar. Tetapi dampak dan implikasi besar ini pun baru secara tertulis saja, sebab satunya kata dalam hukum tidak selalu sama dengan satunya tindakan dalam hukum. Dengan gaya retorik hukum: *law in books* selalu tidak (akan) sama, bahkan dapat diperkosa dengan pelbagai cara dan bentuk, bila tiba pada *law in action*.

Dengan berpangkal tolak pada hukum sebagai suatu sarana atau alat atau berfungsi sebagai rekayasa *sobural* untuk sampai pada suatu situasi dan keadaan di mana dengan dan melalui hukum akan diciptakan kemungkinan-kemungkinan yang sudah dipikirkan dan diramalkan oleh pelbagai disiplin lainnya, maka kini masalahnya terletak pada "kebijaksanaan Sulaiman" yang seharusnya dituangkan dalam suatu kebijakan sosial (*social policy*). Selanjutnya dimensi strategi kebijakan ini seyoginya dirumuskan dalam alternatif-alternatif kebijakan berdasarkan prediksi, pengujian dan komparasi terhadap kebijakan-kebijakan di masa lampau.

Namun demi Pembangunan Nasional Sebagai Pengamalan Pancasila (PNSPP) tidak ada pilihan lain. Ini berarti bahwa memang ada problem-problem sosial yang bertalian dengan tingkat kehidupan dan penghidupan yang pincang dewasa ini. Perhatikan bagaimana rakyat direkayasa oleh manusia-manusia yang tidak bertanggungjawab secara moral dalam kasus-kasus tanah, dalam kasus-kasus penggusuran rumah rakyat dengan berdalih demi pembangunan, dalam kasus-kasus pencemaran lingkungan hidup, dalam kasus-kasus penerapan dan penegakan hukum. Renungkan pula bagaimana kesenjangan antara yang kaya dan yang miskin menganga, yang bermodal kuat makin merajalela hampir dalam segala bidang kehidupan, bergantungannya bagi "penjahat terselu-

bung" dan "penjahat siluman". Dengarkan suara Rendra (1980): "Impian mengganti perencanaan. Penataran mengganti penyadaran" dan Iwan Fals kiranya demikian: "Bagi mereka yang tak punya uang, jangan harap keadilan akan datang". Sudah begitu parahkah diagnosa dalam rangka PNSPP?

Dengan demikian permasalahan marginalisasi hukum hanya akan kena sasaran, bila dasar kebijakan pemerintah sebagaimana yang dituangkan dalam GBHN dan atau dalam TAP-TAP MPR memang dipandang dan dinilai sudah benar dan dilaksanakan secara konsisten dan konsekuensi dalam semangat bersama yang adil dan benar. Dalam kenyataan, partisipasi dan pelayanan melalui rekayasa hukum yang ada dewasa ini tampak kurang memungkinkan karena pelbagai faktor, sehingga hukum agar berfungsi sebagai rekayasa *sobural*, kerap kali tidak mampu atau tidak dapat berfungsi ke arah yang dikehendaki. Faktor kegagalan lain, mungkin juga karena dalam berfungsi sebagai rekayasa sosial, semangat dan cita-cita *Weltanschauung* Pancasila, tidak dicerminkan atau dihayati dalam perumusan krisialisasi nilai Pancasila itu sendiri.

Tetapi apakah hukum itu? Lalu apakah pula keadilan itu? Hukum dalam kacamata sosio-budaya sungguh menampakkan wajah dan dimensi yang banyak dan beraneka ragam. Contoh sederhana, orang awam melihat polisi menindak seseorang dipandang sebagai hukum. Pengamatan demikian tidaklah salah, tetapi juga terlalu menyederhanakan persoalan. Mengapa dikatakan demikian? Bagaimana kalau petugas penegak hukum berdasarkan "diskresi" yang ada padanya tidak melakukan sesuatu atau bertindak. Apakah dengan demikian lalu dikatakan tidak ada hukum?

Dari segi legalistik-positivistik dapatlah dikatakan, bahwa hukum itu ibarat dua sisi dari satu mata uang. Pada satu sisi, ia memberikan atau mendeskripsikan norma-norma untuk ditaati oleh mereka yang harus patuh kepadanya. Dan pada sisi yang lain, ia memberikan atau mendeskripsikan ketentuan-ketentuan dengan cara bagaimana norma-norma itu akan dipaksakan atau ditaati pemberlakunya. Sesungguhnya ada banyak cara pendekatan untuk memahami apakah hukum itu. Seperti sudah saya singgung di depan, hukum bisa didekati selain dengan cara legalistik-positivistik, bisa juga didekati secara fungsional. Dalam cara pendekatan yang kedua ini ilmu atau disiplin sosial lainnya dapat membantu. Dan pada akhirnya, ia bisa dipahami dari cara pendekatan hukum dalam geraknya. Di sini pun ilmu atau disiplin lainnya akan turut berperan dalam pemahaman.

Keadilan tentu dapat juga ditinjau dengan cara menggunakan "pendekatan satelit". Pendekatan ini berbeda dengan "pendekatan helikopter". Pembedaan antara kedua cara pendekatan ini terletak pada jangkauan dan ruang lingkup analisisnya, hal mana tidak akan dijelaskan di sini. Sebagaimana diketahui, banyak pakar senang melihat secara historis-filosofis dengan merenungkan kembali secara kritis apa yang pernah dikemukakan oleh para filsuf Yunani yang sangat kesohor itu. Namun keadilan bukanlah barang abstrak semata-mata. Ia sekaligus abstrak-konkret dan harus empiris-realistik. Seperti sudah saya utarakan, keadilan ibarat angin: tidak terlihat wujudnya, tetapi terasa tiupannya, bahkan tiupannya itu tampak nyata ketika dihembusnya pepohonan. Terutama untuk masa kini, di mana keadilan merupakan suatu komoditi yang sungguh langka, maka ia harus ditangani se-

cara konkret dan realistik. Sebagai suatu contoh yang sangat *frapant* dan "dilematis", serta mungkin kontroversial, ada baiknya dikemukakan masalah keadilan bertalian dengan Undang-undang Subversi. Di bawah ini akan digambarkan secara skematis permasalahan keadilan dalam konteks Undang-undang Subversi.

1963	1965	1969
DEMI KEAIDILAN		
Penpres Nomor 11 Tahun 1963		Undang-undang No. 11/PNPS/ 1963
* demi Pantja Sila		* demi Pancasila
* demi Manipol- Usdek		* demi Undang-Undang Dasar 1945
* demi Pembangunan Semesta Berentjana		* demi Repelita * dan lain-lain
Terdakwa X = peng- khianat		X kini bukan lagi ter- dakwa (pengkhianat), melainkan "pahlawan bangsa"
Y "pahlawan nasional" berbintang Maha Putera		Y kini buron atau almar- hum dan merupakan pengkhianat Nusa dan Bangsa
<i>Raison d'être</i>		= <i>Raison d'Etat</i>

Dari skema di atas akan tampak dengan jelas sekali betapa sangat relatif, relational dan selalu kontekstual permasalahan keadilan ini. Dengan perkataan lain, hakim yang sama dalam dua kurun waktu yang berbeda bisa berbicara tentang keadilan yang dalam relasi dan konteks ini ibarat menjadi buah simalakama.

Yang ingin dikemukakan dalam segenggam di sini, yaitu keadilan selalu relatif dalam sifat relasional dan kontekstual dalam suatu *setting* atau kambi (bingkai) tertentu. Jikalau hal ini dapat dipahami dan diterima, maka kedudukan dan fungsi hakim berupa suatu *autonomie in homonomie*.

## Hukum Dipersonafikasi

Mempersonafikasi hukum memudahkan pembicaraan. Namun dalam mempersonafikasi hukum, kita dapat membuat kesalahan fatal. Kita seolah-olah dengan sengaja membiarkan mereka yang bertanggung jawab tanpa sadar tidur dan terlena. Hal demikian akan sangat riskan, jika mereka yang bertanggungjawab terhadap hukum itu rasa malunya (sangat) rendah. Rasa Malu Rendah (RMR) ini bisa menghinggapi siapa saja: pada umumnya para penjahat, termasuk para residivis, para koruptor, para "penjahat terselubung", para polutor, mereka yang menyalahgunakan kekuasaan (*abuse of power*), bahkan tidak tertutup kemungkinan juga para birokrat, dosen dan ilmuwan. Jangan-jangan tanpa sadar atau dengan sengaja mereka menyalahgunakan hukum, padahal hukum itu bukan orang untuk dipersalahkan. Bukankah hukum itu harus dibuat, dalam arti harus diproses dalam wadah tertentu untuk kemudian diberikan legitimasi oleh badan yang berwenang? Badan itu sendiri ternyata diciptakan dan diatur oleh ketentuan hukum dengan wewenang tertentu, berdasarkan legitimasi hukum pula. Bukankah hukum harus diaktualisasi oleh badan-badan yang diberikan kekuasaan untuk menjalankan hukum melalui pribadi-pribadi tertentu, berdasarkan legitimasi hukum juga? Bukankah hukum harus diterapkan dalam rangka menegakkan hukum dan

keadilan? Saya ingin ulangi: perhatikan pasal 1 Undang-undang Kekuasaan Kehakiman, di mana hukum *dipisahkan* dari keadilan.

Jika kita mempersonafikasi hukum *casu quo* undang-undang, maka kita memberikan kesempatan kepada mereka yang tidak bertanggungjawab, untuk justru berlindung di belakang hukum. Pendeknya, mereka yang tidak menghayati etik dan moral dalam (tangga) skala "nilai sosial, aspek budaya, dan faktor struktural" -- diakronimkan menjadi *sobural* -- masyarakat yang bersangkutan, akan mudah berdalih dengan pelbagai argumentasi. Dengan perkataan lain, mereka yang RMR akan sangat berbahaya atau setidak-tidaknya akan merusak tatanan kesusaiaan masyarakat dan bangsanya sendiri.

Keadaan akan menjadi lebih rancu, kalau orang biasa melihat ke atas dan menendang ke bawah, berlagak sopan di depan umum tetapi kemudian mengomel dan mengutuk di belakang. Masyarakat yang demikian jelas tidak "terbuka" dan kurang *zakelijk*. Dalam hal-hal seperti itu, tidaklah mengherankan kalau hukum ingin dipersonafikasi untuk kemudian dipersalahkan. Mereka itu, untuk meminjam ungkapan almarhum Adam Malik, berpendapat bahwa "semua bisa diatur". Bahkan karena mempersonafikasi hukum, maka apa saja yang menyangkut hukum dalam arti luas, dapatlah direkayasa. Tidaklah mengherankan, kalau masuk surga pun tampaknya bisa diatur oleh mereka itu. Hal tersebut dapat saja diperdebatkan (dengan mereka), seolah-olah Tuhan dipandang bisa diatur juga oleh mereka melalui pelbagai bentuk sumbangan -- apalagi yang berjumlah besar -- untuk institusi keagamaan.

Mereka ini sebetulnya ibarat penyakit kanker dalam suatu komunitas hukum. Telah dilupakan entah secara *dolus* (penipuan) atau *culpa* (kesalahan) akan *adagium* yang sudah diakui secara universal, kecuali dalam negara totaliter atau negara kekuasaan, bahwa tidak ada seorang pun yang berada di atas hukum atau yang berkuasa melebihi hukum. Mereka ini akan (lebih) berbahaya, kalau mereka mengambil tempat di mana hukum diproses, di mana strategi pembangunan dikaji dan diatur, di mana hukum direkayasa secara instrumental dan berdasarkan legitimasi hukum. Kepada mereka diberikan juga wewenang untuk mengatur segala sesuatu berdasarkan hukum pula.

## Enam Si

Di zaman Orde Baru banyak orang mencela pelbagai penyelewengan melalui rekayasa hukum pada zaman Orde Lama, yang dengan demikian proses dalam pengaturan hukum dijungkirbalikkan. Oleh karena itu, dalam Orde Baru secara tekad bulat diluruskan semua yang bengkok dengan menciptakan TAP MPRS XX Tahun 1966. Tetapi apa lacur. Kini TAP MPRS yang boleh dinamakan *hall mark* dari Orde Baru sudah dijungkirbalikkan pula. Mereka, katanya, hendak menciptakan suatu pemerintahan yang bersih dalam arti luas. Sudah menjadi tekad mereka, katanya, agar berjalan di atas relnya hukum. Namun apa yang hendak dikata? Dalam *sobural* di mana pers hanya hari-hari omong kosong dan di mana berlaku ungkapan perut menguasai mulut, maka muncullah fenomena lain yang dihidupkan demi kelestarian budaya dominan, sehingga baik generasi yang tua maupun muda pada duduk terpekur dan meraba-raba mulut mereka, apakah lidah mereka masih dapat di-

goyangkan atau sudah kelu.

Jika dalam *sobural* berlaku "enam si": (1) situasi; (2) kondisi (sikon) -- paling senang digunakan dalam pidato dan berargumentasi -- maka ada sementara orang merasa menambah; dengan (3) toleransi. Agar tidak terlintas pikiran yang kurang menyenangkan, maka di samping tiga si tadi, masih ada lagi; (4) gengsi; (5) ambisi dan yang paling penting, sehingga acap kali bermuara di pengadilan; yaitu (6) komisi. Catatan saya: sebagai contoh *celebre* adalah kasus Kartika versus Pertamina di pengadilan Singapura. Itu yang besar; yang sedang dan yang kecil sering terungkap. Yang maha-besar, entahlah! Komisi ini bisa diwujudkan dalam pelbagai prosen, yang katanya merupakan persen (Inggris *present*). Jangan lupa, yang terakhir ini sangat menentukan dalam rangka falsafah "semua bisa diatur".

## Dr. Jekyll and Mr. Hyde

Jika para birokrat yang berkuasa berkolusi dengan para konglomerat dan sebaliknya, terutama bagi mereka yang menganut falsafah semua bisa diatur dengan enam si, maka jelas dipertanyakan kapan hukum akan disiapkan dalam arti yang sebenarnya. Kalaupun hukum dikatakan sudah siap untuk tinggal landas, dalam keadaan yang demikian, apakah ia bisa mengatur perjalanan selanjutnya dalam rangka menuju masyarakat yang tertib, sejahtera (damai), adil dan makmur. Dan andaikan hukum telah diper-siapkan dengan baik untuk dimasak dalam wadah pembentuk undang-undang, masih ada faktor politik, sebab mustahil hukum *casu quo* undang-undang bisa meluncur tanpa halangan permainan akrobatik politik. Setelah proses permainan akrobatik politik,

proses *praxis* masih bergantung pada para pelaksana, di mana kenyataan berbicara untuk dirinya sendiri.

Dalam konteks seperti demikian, tidaklah mengherankan kalau para pendidik calon sarjana hukum lalu menemukan bahwa antara apa yang diajarkan dan kenyataan adalah saling bertolak belakang. Tentu saja apa yang diajarkan secara teoritis seyoginya harus bercermin pada kenyataan empiris. Tidaklah mengherankan kalau kemudian timbul kerancuan. Ternyata praktek kotor dalam masyarakat juga sudah merambat masuk dalam pendidikan hukum. Lalu terdengarlah ungkapan: ada jalur cepat untuk penyelesaian skripsi, ada dosen yang bisa diatur, bahkan ikut mengatur nilai lulus, bisa ditawar atau direkayasa. Dunia pendidikan hukum lalu menjadi semacam dunia Dr. Jekyll and Mr. Hyde. Itulah sebabnya kesiapan hukum tidak hanya dibaca: apakah hukum dalam artian pelbagai ketentuan perundang-undangan sudah disiapkan untuk suatu perjalanan, katakanlah, untuk mencapai masyarakat yang tertib, damai sejahtera, adil dan makmur, melainkan kesiapan hukum harus juga dilihat dalam dimensi lain.

Apakah dewasa ini para pendidik calon sarjana hukum telah memiliki integritas, kredibilitas, dan kapabilitas dalam rangka mempersiapkan aktor-aktor hukum dalam pelbagai perwujudan, seperti jaksa, hakim, dan sejumlah birokrat lain dalam pelbagai badan yang berwenang, apakah itu dalam bidang sipil ataupun bidang-bidang lainnya? Sebab, sebagai suatu contoh sederhana, kalau dalam suatu institusi pendidikan hukum, mata kuliah etika profesi bisa dihapus begitu saja tanpa *pardon*, tanpa telepon, dan tanpa surat peringatan seperti yang saya alami, maka apa jadinya dengan hukum

yang katanya bersumber pada Pancasila sebagai satu-satunya sumber hukum.

Itulah sebabnya peranan penasihat hukum dalam peradilan, misalnya, harus dibongkar pasang. Pemahaman yang keliru selama ini bahwa penasihat hukum (advokat/ pengacara) harus *coute que coute* membela klien, dan *bukan* membela hukum dalam artian menegakkan hukum dan keadilan, harus diluruskan kembali. Tugas utama seorang penasihat hukum *bukan* membela si klien. Jika demikian keadaannya, betapa buruk dan menyedihkan nasib si klien yang tidak mampu atau miskin. Tidaklah mengherankan kalau kemudian di seluruh dunia lalu muncul Lembaga Bantuan Hukum. Padahal, seorang penasihat hukum dalam peradilan seharusnya dipandang sebagai *officer of the court*. Jangan terperanjat pula, jika dicatat di sini bahwa setelah Amerika Serikat merdeka selama ± 200 tahun, barulah nasib si tidak-mampu diperhatikan dan ditekapkan untuk dibantu oleh Mahkamah Agung Federal Amerika Serikat dalam kasus *Gideon v. Wainwright* (1963) dan *Escobedo v. Illinois* (1964). Dalam konteks ini pula, tidaklah tepat dan bisa menimbulkan persepsi yang keliru kalau *presumption of innocence* disamakan atau diterjemahkan begitu saja dengan "praduga tak bersalah". Keduanya tampak serupa, namun tidaklah sama. Dalam konteks inilah, patut disimak kasus *Miranda v. Arizona* (1966). Dengan perkataan lain, fungsi seorang penasihat hukum, yaitu dengan menegakkan hukum dalam berproses, maka ia secara otomatis akan membela si klien dalam rangka menegakkan keadilan. Catatan saya: patut dikaji secara lebih mendalam model peradilan dalam perwujudan *due process model* dan *crime control model*. Di Indonesia, belum jelas bentuk apa yang merupakan kriteria model peradilan

an kita, meskipun saya mencoba menamakannya dengan nama "model pengayoman", sambil melihat perkembangan lebih lanjut.

Betapa bangga kita dan demikian pula mereka yang menjadi birokrat dan para manggala yang dengan bersemangat selalu menyatakan bahwa hukum kita bersumber pada Pancasila, dan karena itu betapa hebat hukum kita yang ber-Pancasila ini. Bukan-kah *staatsfundamenteelnorm* dan *Weltanschauung* kita adalah Pancasila? Namun dalam penghayatan atau dalam penjabarannya, Pancasila yang diagungkan itu, dengan pelbagai jurus dijadikan semacam pencak silat. Dalam kerangka berpikir secara kontekstual, tepat sekali apa yang ditandaskan oleh Van der Ven, bahwa "het zou dom zijn die keuze niet te zien, en het zou laf zijn haart niet uit te spreken. De jurist wordt, ook in zijn wetenschappelijke omgang met de rechtsregels, genoopt kleur te bekennen. Ja, juist in een wetenschappelijk bedrijf moet hij dat. Komt het slechts aan op simpele toepassing en praktische hantering, dan kan hij zich aan die diepgang onttrekken en de oopervlakte van gemakkelijke bruikbaarheid blijven. Maar als hij wetenschappelijk het wat en het hoe en het waarom van welk rechtsprobleem dan ook onder het oog durft zien, moet het zedelijk aspect wegens de juridische greep op de mens hem wel bezighouden". (dari penulis). Bila diterjemahkan secara bebas, maka Van der Ven menulis bahwa "sungguh bodoh untuk tidak melihat pilihan itu, dan pengecut bila tidak mengungkapkannya. Seorang sarjana hukum yang mengkaji ketentuan-ketentuan hukum secara ilmiah, wajib menyatakan warnanya (baca: pendiriannya). Ya, hal itu seharusnya terjadi dalam suatu telaah ilmiah. Apabila hal itu menyangkut penerapan hukum secara

mudah dan penanganan secara praktis, maka ia dapat menghindarkan diri dan tinggal dalam hal-hal yang praktis. Tetapi bilamana ia ingin menatap secara ilmiah tentang apa, bagaimana, dan mengapa demikian dari problem hukum apa saja, maka ia harus mempersoalkan aspek kesusilaan dari segi hukum yang melibatkan manusia".

## Cara Pendekatan

Terlepas dari beberapa "si" dari peradilan dewasa ini, permasalahannya tidaklah begitu sederhana. Jika boleh beranjak pada bidang lain di luar bidang peradilan, maka peranan hukum di situ menjadi lain. Ia tidak lagi dapat dilihat sebagai suatu tatanan atau seperangkat nilai atau norma yang bersifat legalistik positivistik. Peranannya harus dilihat sebagai suatu peranan fungsional. Peranan dengan pendekatan kacamata fungsional, tidaklah sama bilamana hukum berperan sebagai suatu alat belaka. Peranan yang demikian dikatakan sebagai suatu pendekatan instrumental. Perlu diingatkan sekali lagi bahwa pendekatan secara fungsional berbeda dengan pendekatan secara instrumental. Untuk cara yang pertama haruslah dipahami bahwa hukum di situ dalam penerapannya harus diarahkan untuk mencapai tujuan dari mana hukum itu berasal. Jadi, kalau dikatakan bahwa hukum di Indonesia bersumber pada Pancasila, maka setiap produk perundang-undangan tidak mungkin terlepas dari sumber dari mana hukum dijiwai, dipersepsikan, dan dalam penjabarannya atau diwujudkan dalam bentuk manifestasinya haruslah selalu bernafaskan Pancasila. Jika suatu produk hukum menyimpang dari apa yang ingin diwujudkan dan yang menjadi dasar cita-cita dalam semangat idealisme Pancasila, maka hukum

itu tidak lagi berfungsi dalam arti yang sebenarnya.

Sebagai suatu contoh untuk menjelaskan permasalahan di atas. Jika suatu produk hukum diciptakan untuk membatasi kebebasan beragama atau kebebasan berkumpul atau kebebasan mengeluarkan suara, maka hukum di situ bukan lagi suatu hukum yang didekati secara fungsional. Sebagai contoh: di zaman Orde Lama tidak ada Gereja yang ditutup. Di zaman Orde Baru ada Gereja ditutup. Di zaman Orde Lama Gereja bukan suatu organisasi massa. Di zaman Orde Baru, Gereja didorong sedemikian rupa dan direkayasa menjadi organisasi massa. Padahal orang yang berpikiran sehat memahami bahwa *raison d'être* dari Gereja *tidak* bisa bergantung pada kebaikan hati sang penguasa. Gereja memang berada dalam dunia, tetapi ia *bukan* berasal dari dunia. Hukum di situ sudah menjadi alat atau bersifat instrumental. Ia tidak bernaftaskan Pancasila lagi. Hukum dalam konteks itu hanya demi kepentingan tertentu yang sama sekali tidak dijiwai semangat dan idealisme Pancasila. Jika demikian keadaannya, maka hukum hanya sebagai alat atau instrumen untuk dijadikan semacam jurus tertentu dengan itikad dan strategi tertentu, sehingga jiwa dan idealisme Pancasila telah berubah manifestasi menjadi pencak silat.

Pendekatan ketiga dan yang terakhir, di samping pendekatan secara legalistik-positivistik dan fungsional, adalah pendekatan hukum dalam geraknya. Pendekatan ini tidak secara teoritis, melainkan secara praxis. Harus diakui, acapkali penerapan hukum tidak sejalan dan senafas dengan segi teoritisnya. Namun perbedaan ini tidak boleh menjadi sedemikian rupa, sehingga deviasi itu menimbulkan keadaan yang kontradiktif dan antagonistik dalam ruang lingkup di

mana hukum itu harus berperan. Sebagai suatu contoh belaka. Undang-Undang Dasar 1945 sudah mengatur ketentuan, misalnya pasal 29. Ketentuan dalam pasal 29 tidak menerangkan apakah hal itu perlu dijabarkan dalam suatu bentuk produk perundang-undangan. Oleh sebab itu, sang birokrat tidaklah boleh berakrobatis semacam kutu loncat untuk mengatur hal yang demikian penting dan yang sangat esensial itu dalam suatu Surat Keputusan Bersama yang "notabene" jelas sekali bertentangan dengan jiwa dan semangat pasal tersebut. Bukankah pasal 29 dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 tak terpisahkan dari idealisme, *leitstar*, *Staatsfundamenteelnorm*, dan *Weltanschauung* Mukadimah Undang-Undang Dasar 1945 di mana Pancasila ditempatkan sebagai pusat, dasar, dan titik sentral dari kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dan andaikata Anda berpendapat bahwa hal hukum dapat diperlakukan sebagaimana dalam bidang ekonomi, maka persoalan yang akan dihadapi ialah bagaimana persepsi dan pemahaman Anda tentang hukum. Hukum yang Anda pandang itu sebagai apa. Ini memang suatu problem klasik. Kant telah mengungkapkan bahwa *Noch suchen die Juristen eine Definition zum Ihrem Begriffe vom Recht*. Dengan perkataan lain, apakah hukum hendak Anda lihat sebagai: (1) suatu tatanan; sebagai (2) seperangkat nilai dengan norma disertai sanksi; sebagai (3) suatu kumpulan norma yang direkayasa; sebagai (4) suatu proses; sebagai (5) perilaku para penegak hukum; sebagai (6) suatu institusi; ataukah sebagai (7) suatu legitimasi yang bukan hanya memberikan hak, melainkan juga kewajiban. Pendeknya, ada bermacam-macam cara untuk melihat hukum itu, bergantung dari pangkal tolak, latar belakang profesi, kebijakan, keyakinan politik, dan

sebagainya, dan tujuan apa yang hendak Anda kualifikasikan pada hukum itu. Dalam pada itu, penglihatan di atas juga sangat dipengaruhi oleh faktor dan kondisi *sobural* dari masyarakat yang bersangkutan.

Sungguh problem dan dilema yang dihadapi bukanlah kecil dan yang acapkali menjebak orang dalam kontroversi adalah sikap yang ambivalen berdasarkan pelbagai sebab. Tidaklah mengherankan kalau orang acapkali gentar, bingung, dan frustrasi, sehingga memilih diam daripada "kena penyakit". Namun, perlu saya tandaskan bagi ilmuwan di sini bahwa janganlah sampai ada ilmuwan yang menjual kebenaran. Oleh karena itu, mungkin ada baiknya jika kita simak apa yang pernah ditulis oleh Alvin Toffler dalam *Future Shock*, bahwa "Ketidakmampuan untuk menyatakan dengan tepat dan pasti mengenai masa depan tidaklah dapat dijadikan alasan untuk berdiam diri." Dalam kerangka perspektif demikian, dengan nada yang berbeda, Herman Bianchi menulis bahwa *niet alleen regeren maar ook wetenschap bedrijven is vooruit zien*. Diterjemahkan secara bebas: "tidak saja dalam memerintah tetapi juga dalam kegiatan ilmiah, orang harus sanggup melihat ke depan."

## Hukum dan Sosial Politik

Ada orang yang berpendapat bahwa hukum tidak boleh bercampur atau dicampuradukkan dengan politik. Bahkan politik dalam persepsi seperti di atas, tidak boleh mempengaruhi hukum. Ada lagi yang berpendapat bahwa hukum harus berada di atas politik. Apakah semua pendapat itu benar?

Argumentasi Anda terhadap pendapat-pendapat di atas, benar atau tidak, bergantung dari landasan Anda berpijak dan dari

perspektif mana Anda menyorotinya. Di samping itu, harus Anda jelaskan pula, apakah yang Anda maksudkan dengan politik dan apa pula yang Anda artikan dengan hukum. Ada cukup tersedia pelbagai penjelasan atau perumusan yang interesan dengan pelbagai susunan komponen dari para pakar.

Tidak ada maksud untuk memberikan suatu perumusan tentang apakah dan bagaimakah politik dan atau hukum itu. Saya akan mencoba memaparkan dalam segenggam hanya pengertian politik saja, sebab tentang hukum sudah saya singgung di atas.

Dengan politik, saya maksudkan suatu seni khusus, yaitu cara merekayasa dan atau memanipulasi sedemikian rupa dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Cara merekayasa dan atau memanipulasi bisa dipandang atau dilakukan dalam konteks yang negatif ataupun yang positif.

Jika pemaparan di atas digambarkan secara dangkal tetapi diharapkan cukup berbobot dan intens untuk menjadi kerangka acuan dalam rangka memahami tulisan ini, maka akan nyata bahwa hukum tidak mungkin terlepas atau dapat dilepaskan dari politik. Sebaliknya, politik tanpa hukum akan menimbulkan *chaos* atau kekacauan, sehingga dapat berlaku kekuatan dan kekuasaan rimba dengan segala akibat dan kengerian yang dapat dibayangkan. Pendek kata, politik sangat membutuhkan hukum sebagai sarana rekayasa dan wadah legitimasi untuk tujuan manipulasi operasionalnya. Sebaliknya, hukum terutama dalam perspektif kuasa dan wibawa dalam kerangka modernisasi, dalam makna dan jangkauan ruang lingkup peraturan perundang-undangan, tidak akan dapat mengambil bentuk kristalisasi yang berwujud jika tanpa melalui suatu

proses politik. Dengan perkataan lain, hukum tidak mungkin netral; ia akan selalu berwarna atau diwarnai politik. Hukum dalam pelbagai perspektif seperti yang telah disinggung di atas, digodok dalam artian dikristalisasi perwujudannya dalam suatu lembaga politik. Tampak aneh, namun lembaga politik itu sendiri wajib memiliki legitimasi hukum yang diperoleh dari hukum. Jadi keduanya, hukum dan politik, ibarat anak kembar yang *dizigote*, yaitu bukan dari satu indung telur (*monozygote*).

Dalam kerangka berpikir sistem secara sistemik, hukum maupun politik berada dalam suatu (sub)sistem makro yang holistik, namun masing-masing berada dalam suatu subsistem tersendiri, terpisah namun terkait, serupa tetapi tak sama, memiliki fungsi, tugas, dan wibawa serta berkuasa dalam tujuan yang berbeda, dan oleh karena itu memiliki prasarana dan sarana yang berbeda pula. Pada akhirnya mereka harus selalu bersumber dari sumber (hukum) yang sama dan diharapkan pula bermuara secara bersamaan, kalau mereka mau bergayut secara serasi, selaras, dan seimbang. Biarpun begitu, keduanya memiliki seperangkat alat dalam konteks prasarana dan sarana, kuasa dan wibawa yang jauh berbeda dengan sejumlah nilai yang tampak serupa tetapi tak sama, yang harus ditata dan wajib dijunjung tinggi, namun secara diametral tidaklah sama.

Pada persimpangan jalan ini, kalau boleh disebut demikian, hukum dan politik berjalan dengan dan dalam jalur yang berbeda, meskipun searah dengan tujuan yang dapat dikatakan sama. Di sini, khusus bertalian dengan hukum, mulai tampak betapa hukum itu perlu ditangani secara khusus karena ia memiliki penampilan yang khusus lagi khas. Ia bukan hukum kalau ia tidak

berkonvergensi, dan kalau ia tidak memiliki sanksi, suatu atribut yang bervariasi dengan intensitas yang tidak sama, yang ada pada semua bidang hukum, namun paling tampak telanjang dan sangat terasa sakit, yaitu pada bidang hukum pidana. Berbeda dengan politik, ia membawa janji panji keadilan, kebenaran, dan damai sejahtera. Dan kalaupun politik berpretensi demikian, konteks dan kualifikasinya tampak serupa, tetapi tak sama.

## Praxisnya Hukum

Dewasa ini ada kecenderungan untuk melihat permasalahan hukum hanya dengan kacamata bagaimana menegakkan atau menerapkan hukum saja. Visi demikian tidak keliru, namun terlalu sempit. Orang seyoginya memandang hukum tidak secara mikro atau secara praxis saja. Hukum harus ditarik dalam kerangka yang lebih luas, dalam perspektif idilnya, aspek filosofis dalam penjabarannya, aspek penataan dan sistemik dalam kerangka *legislative drafting*-nya, dan beberapa aspek lainnya, yang, antara lain, menyangkut bahasa, tantangan ilmu, teknologi, dan pergolakan zaman. Sebagai contoh saja, kajian praxis yang menyangkut hal-hal yang sangat asasi, yang dapat dirumuskan, misalnya demikian: secara hukum, mana yang lebih baik: "disubversi atau disiup". Bahkan ada yang merekayasa disubversi menjadi "di-sub-revisi". Lebih gawat lagi kalau "asas legalitas" direkayasa menjadi "asas cekalitas". Kajian secara idil menyangkut, misalnya, kebebasan mengungkapkan pikiran. Aspek filosofisnya bisa dijabarkan, apakah ini menyangkut *rule of law* atau *rule of men*, dan seterusnya.

Kajian yang demikian dalam suasana

yang kurang bersahabat atau kurang sehat, diharapkan tidak akan dirasakan sebagai konfrontasi, apalagi yang bersifat antagonis-tis. Saya lalu teringat kepada Pengkhotbah (Kitab Perjanjian Lama), hal mana terasa sekali bagi mereka yang rindu pada keadilan dan peka rasa kemanusiaannya, namun tidak lagi bagi mereka yang melihat tetapi tidak mendengar (Matius 13:13). Pengkhotbah (3:16) menulis: "Ada lagi yang kulihat di bawah matahari: di tempat pengadilan, di situ pun terdapat ketidakadilan, dan di tempat keadilan, di situ pun terdapat ketidakadilan". Apakah kenyataan yang demikian berbicara juga untuk dirinya sendiri di Indonesia dewasa ini? Jawaban secara yuridis tidaklah mudah, sebab menyangkut antara lain masalah pembuktian. Namun suatu pengamatan secara kriminologis dan viktimalogis, terasa bahwa kini sedang berlaku suatu proses pembusukan yang sangat memprihatinkan. Perhatikan dalam suasana kontekstual demikian, bagaimana masyarakat merekayasa pelbagai akronim: KUHP diartikan bukan hanya menjadi *Kasih Uang Habis Perkara*, melainkan juga *Kasih Uang Hakim Pasrah*. Bagi pejabat atau birokrat, KUHP direkayasa menjadi: *Kekuasaan Untuk Hapuskan Perkara*. Untuk rakyat miskin direkayasa menjadi: *Kurang Uang Hukuman Penjara*. Tidak mengherankan kalau terhadap HAKIM lalu direkayasa menjadi: *Hubungi Aku Kalau Ingin Menang*. Lalu apakah tidak ada rekayasa akronim terhadap politik atau jaksa. Rupanya rakyat cukup berpikir secara "yuridis-ekonomis-logis" dalam rangka mengejar keadilan dan kebenaran. WASKAT direkayasa menjadi: "Walaupun Ada Sarwono, Korupsi Akan Terus". Lalu mereka bernyanyi: *Britain rules the waves, Indonesia waves the rules*. (Ada-ada saja).

Dalam sikon yang demikian dengan

"enam si", janganlah heran kalau orang yang tak mampu (miskin) tidak akan memperoleh kebenaran, karena keadilan sudah diperkosa (Pengkhotbah 5:7). Sikap dalam "enam si" menjadikan orang seolah-olah tidak mungkin untuk mencela yang batil atau melapor yang bejat. "Enam si" di mana "angin sedang dikumpulkan dalam genggam, air dibungkus dengan kain, siapa namanya dan siapa nama anaknya, Engkau tentu tahu" (Amsal 30:4). Dalam hal yang demikian seyoginya suara kenabian lembaga keagamaan ditujukan kepada "bukalah mulutmu untuk orang yang bisu, untuk hak semua orang yang merana". (Amsal 31:8).

Dapatlah dikatakan bahwa kini, terutama dalam penegakan bidang hukum, sedang berlaku suatu proses pembusukan yang menakutkan, sehingga Gereja tidak hanya harus menggumuli seruan Nabi Habakuk 1:2-4, melainkan wajib juga merenungi peringatan Nabi Amos 5:21-24 demikian: "Aku membenci, Aku menghinakan perayaanmu dan Aku tidak senang kepada perkumpulan rakyamu. Sungguh, apabila kamu mempersempbahkan kepadaKu korban-korban bakaran dan korban-korban sajianmu, Aku tidak suka, dan korban keselamatanmu berupa ternak yang tambun, Aku tidak mau pandang. Jauhkanlah daripadaKu keramaian nyanyian-nyanyianmu, lagu gambusmu tidak mau Aku dengar. Tetapi biarlah keadilan bergulung-gulung seperti air dan kebenaran seperti sungai yang selalu mengalir".

Lembaga pendidikan, terutama fakultas hukumnya, harus menjadi penyambung lidah kebenaran sejati, bukan kebenaran yang direkayasa.

Kalaupun lembaga-lembaga keagamaan ingin membicarakan secara kritis permasa-

lahan hukum dalam segala perspektif, aspek, dan manifestasinya dalam yojana pemikiran semangat Abad ke-21, maka pembahasan itu seyoginya hanya menyangkut persoalan-persoalan yang sangat asasi saja, yang sangat mendasar saja, terutama yang menyangkut konsep secara makro yang bertalian dengan arah dan pemikiran menuju ke depan, seperti yang sudah diungkapkan di atas, yang untuk mudahnya, sebut saja: dalam rangka Pembangunan Nasional Sebagai Pengamalan Pancasila (PNSPP).

Kita jangan lupa bahwa asas-asas hukum tertentu dari Eropa (Barat) dapat ditelusuri kembali pada hukum Romawi yang sangat dipengaruhi oleh filsafat Yunani. Hal yang demikian secara *mutatis mutandis* dalam kurun waktu satu generasi yang akan datang, akan berlaku pula secara *vis-à-vis* budaya Jawa yang sangat dominan, terlepas dari apakah Anda suka atau tidak. Itulah sebabnya, tanpa mengabaikan ciri-ciri suku bangsa lain di Indonesia, stereotip manusia sekuler Indonesia di masa yang akan datang, kira-kira demikian: "berpikir seperti orang Jawa, berbicara seperti orang Batak, mencari uang seperti orang keturunan Cina, bergembira seperti orang Menado, dan setia sampai mati seperti orang Ambon".

Dalam pada itu, kalau kita ingin berbicara tentang demokrasi Pancasila, maka kita harus mawas diri dulu, apakah kita sudah dapat berpikir dan bertindak secara demokratis dan betul-betul memahami makna dan ruang lingkup apa yang dinamakan demokrasi Pancasila. Berdemokrasi Pancasila pasti tidak sama dengan "demokrasi pencak silat". Dan demokrasi jangan sampai menjadi *demo-crazy*.

Mengapa sampai banyak orang melanggar hukum kendati pun hukum itu, misal-

nya, dikatakan adil? Jawaban untuk itu sederhana saja: karena ketegaran hati manusia. Manusia yang begitu angkuh dan berdalih bahwa ia memiliki Tuhan dan menyembah Tuhan, pada dasarnya Tuhan itu disembah dan dipuja secara ritual belaka. Secara hakiki dan asasi ia tidak mengasihi Tuhan dengan segenap hatinya, dengan segenap jiwanya, dan dengan segenap akal budinya. Ia tidak lagi mengasihi sesama manusia, apalagi kalau itu seperti mengasihi dirinya sendiri. Kasihnya itu ibarat gincu di bibir, merah dan pemanis, sekedar sedap dipandang dan dipuja manusia. Ia terkenal pandai berargumentasi, ayat-ayat Kitab Suci mengalir bagaikan sedang berdakwah, nyamuk ditapiskan dari dalam minumannya, tetapi unta yang di dalamnya ditelannya dengan lahap. Mengapa bisa demikian? Oleh karena semua orang telah berbuat dosa (Roma: 3:23) dan karena itu semua manusia pembohong (Roma 3:4. Cf. Pengkhottbah 7:20; Maz. 14:3; 143:2). Kalau manusia modern berbicara tentang "penyakit sekuler" yaitu: (1) individualisme; (2) materialisme; (3) konsumerisme, maka jauh sebelumnya Alkitab memperingatkan tiga akar dosa: (a) keinginan daging; (b) keinginan mata; (c) keangkuhan hidup. (I Yohanes 2:16). Itulah sebabnya manusia harus bertobat atau dilahirkan kembali. (Yohanes I:12 dan 3:1-21).

Apakah untuk hal yang demikian mungkin, kalau ia seorang penegak hukum? Beranikah ia berdalih dengan menegakkan keadilan atas nama Tuhan? Sudahkah ia periksa hati nuraninya, bahwa ia tidak pernah memeras si tersangka, tertuduh, atau terdakwa? Kalaupun ia menyangkal dan memang sulit untuk dibuktikan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, beranikah ia di dalam lubuk hatinya yang paling dalam berdialog terhadap Tuhan yang disembahnya

dengan berkata bahwa hatinya putih bersih seperti salju? Jujurkah ia, kalau ia berkata bahwa gaji PGPN-nya itu cukup untuk membeli satu mobil mewah saja, mendirikan istana kecil yang mungil, memiliki modal ibarat konglomerat kecil dan sebagainya itu? Siapakah yang berani seperti Nabi Samuel (I Samuel 12:3) yang menantang dengan mengatakan ini dadaku, buktikan kalau aku ini korupsi, memeras atau hidup tak jujur di hadapan Tuhan? Lalu: apakah Anda iri kalau aku kaya? (Pikirkan dan renungkan hal itu sebagai suatu pekerjaan rumah). Selama ia belum berani berdalih demikian, apakah mungkin ia berbicara atas nama keadilan. Secara sekuler, selama ia terlibat dalam hal-hal demikian, adalah lebih baik bila ia menutup mulutnya saja.

## Pemahaman *Sobural*

Dalam makalah ini telah digunakan istilah *sobural* sebagai akronim dari "nilai-nilai sosial, aspek budaya, dan faktor struktural" dari suatu masyarakat tertentu. Mengapa sampai digunakan akronim tersebut sebagai suatu cara pendekatan? Dan apakah *sobural* itu suatu cara pendekatan ataukah suatu teori? Tentang hal ini telah saya jelaskan pada tahun 1983 dan agar lebih jelas akan saya angkat kembali dalam segenggam.

Coser dan Rosenberg (1976) telah mengingatkan bahwa: "Hanya dengan menerjemahkan fakta-fakta ke dalam istilah baru kita tidak dapat memperoleh pandangan yang mendalam". Tetapi mereka pun mengakui pendirian Merton bahwa: "Konsep mencoba mendefinisikan hal-hal yang diamati; karenanya konsep merupakan variabel-variabel di mana harus dicari hubungan empiriknya". Dalam pada itu dijelaskan

oleh Coser dan Rosenberg pula bahwa: "... tak ada teori yang dapat dikembangkan tanpa konsep. Hanya keterkaitan antara sekian banyak konsep itulah yang dapat membuat kita mampu mengembangkan suatu teori". Dan sebagaimana diketahui, teori adalah bagian esensial yang tak dapat dipisahkan dari usaha ilmiah. Dalam konteks ini menarik sekali tulisan Einstein, ilmuwan abad ke-20 yang sangat termasyhur itu, kepada Popper. Karl Popper adalah seorang filosof yang kurang dikenal, namun "... *hailed by professional colleagues as the most formidable living critic of Marxism ...*", dan yang oleh Bryan Magee (1977) dilukiskan sebagai "... *incomparable the greatest philosopher of science that has ever been*". Dalam suratnya, Einstein menulis kepada Popper bahwa "... orang tidak dapat menciptakan teori hanya berdasarkan pengamatan semata. Teori hanya dapat ditemukan" Ini berarti bahwa: "... Observasi, terlebih lagi pengungkapan atas observasi dan hasil eksperimen selalu merupakan interpretasi atas fakta dengan mempergunakan kacamata teori". Berbeda dengan teori, demikian Popper, sebagaimana diuraikan oleh Bryan Magee: "Berbeda halnya dengan teori, mengenai konsep orang tidak dapat mempersoalkan apakah konsep itu benar atau salah. Pertanyaan-pertanyaan yang diawali dengan 'apakah ...' akan menjurus ke verbalisme dan analisis yang steril. Oleh karenanya hendaknya kita tidak mencoba memperjelas konsep untuk menguji teori".

Untuk dapat memahami cara pendekatan *sobural* -- dalam makalah ini akan dibatasi penjelasannya -- maka perlu diketahui bahwa ada tiga proposisi yang melandasi kerangka dan perspektif berpikir dari konsep *sobural*. Ketiga proposisi ini tidak bertumpu secara terpisah pada nilai-nilai sosial

atau aspek budaya atau struktural sosial suatu masyarakat tertentu. Lagipula, ketiga komponen pada akronim *sobural* tidak berada dalam keadaan kemandirian, melainkan mereka saling terkait, saling berinteraksi, sehingga merupakan suatu keterpaduan secara holistik.

Bertalian dengan proposisi pertama yang menyangkut problematik nilai, patut dicatat bahwa dalam tiap masyarakat atau pergaulan hidup sekelompok manusia, selalu terdapat semacam tangga atau skala nilai sosial yang menyangkut nilai-nilai agama, moral, budaya dan sosial. Nilai tertinggi pada tangga atau skala nilai sosial itu bisa disakralkan atau tidak, dalam arti bisa diancam dengan sanksi secara sekuler atau bergantung dari dampak dan implikasinya bertalian dengan agama, moral, budaya, dan sosial. Perlu dicatat pula dalam hal ini bahwa dalam suatu masyarakat yang segmental atau heterogen, maka permasalahan nilai merupakan hal yang sangat problematis, dilematis dan bisa menjurus pada kontroversi. Namun, bila ada aspek budaya yang dominan berdasarkan kenyataan sosial yang ada, dan bila faktor struktural cukup akomodatif, pada akhirnya dapat juga dikerjakan suatu tugas untuk menyusun tangga atau skala nilai itu. Dalam pada itu, bilamana norma-norma sosial budaya itu kuat dan kokoh, tidaklah diperlukan suatu sanksi sekuler. Sebaliknya akan digunakan sanksi sekuler, bila ternyata norma-norma sosial itu lemah atau tak berdaya. Jadi, dalam proposisi pertama ini lalu dikembangkan kerangka dan perspektif berpikir tentang *apa* yang seharusnya dirumuskan sebagai suatu kenyataan sosial dari adanya deviasi atau yang bersifat pembangkangan. Dengan perkataan lain, adanya suatu perbuatan anti sosial yang menimbulkan pertanyaan *mengapa*

dan *bagaimana*, ia harus dirumuskan untuk menjadi suatu tindak pidana. Namun, kerangka dan perspektif berpikir dalam proposisi pertama ini tidak selalu harus berakhir dalam muara hukum berupa suatu tindak pidana. Proposisi pertama dapat juga dipakai sebagai pemahaman dan pisau analisis untuk mengkaji problem-problem yang bertalian dengan *sobural* dari suatu masyarakat tertentu.

Dalam proposisi kedua dikembangkan kerangka dan perspektif berpikir bertalian dengan permasalahan kepatuhan dalam korelasi kontekstualisasi realitas sosial. Di sini tidak digunakan istilah ketaatan yang menyangkut aspek internalisasi atau yang bersifat rohani. Lebih dirasakan tepat, bilamana dipakai istilah kepatuhan yang lebih banyak menyangkut aspek eksternalisasi atau yang bersifat lahiriah. Dalam proposisi kedua ini akan dikaji sampai seberapa jauh aspek budaya (tidak) berpengaruh dan (tidak) mendorong permasalahan kepatuhan ini. Bilamana yang dihadapi adalah masyarakat yang segmental atau heterogen, maka tentu permasalahan dari (sub)kultur-(sub)kultur yang ada perlu dikaji secara seksama. Dalam proposisi kedua ini dengan sendirinya akan dibahas peranan dari pelbagai bidang hukum, terutama yang menyangkut bidang hukum pidana, penologi, kriminologi, dan viktimalogi. Bertalian dengan itu tak dapat tidak sistem dan atau sistemik peradilan juga akan dibahas dengan melihat interaksi dari kenyataan sosial yang ada. Dalam konteks ini perlu dikaji pula pola budaya dan struktur masyarakat yang bersangkutan. Ungkapan-ungkapan yang jelas bernada sarkastis bertalian dengan KUHP, misalnya, jelas menggambarkan sisi yang lain dari permasalahan kepatuhan pada sistem atau model peradilan yang ada. Jika ditelusuri lebih

mendalam, tentu akan dapat dipertanyakan, sampai seberapa jauh aspek budaya (tidak) dapat berfungsi dan (tidak) berperan sebagai bantalan pelampiasan kekesalan dan seberapa lentur ia dapat mengabsorbsi fenomena disintegrasi dari permasalahan nilai bertalian dengan kenyataan sosial yang ada.

Pada akhirnya manusia harus kembali kepada fitrah *raison d'etre*-nya. Ia, dalam pergumulan keberadaan hidupnya yang menyangkut proposisi pertama dan kedua, terpaksa atau dipaksa oleh kekuatan-kekuatan sosial yang ada untuk merenungi secara filsafati pertanyaan: apakah ini yang harus terus dibayar atau dilegalisasi, ataukah dengan segala akibat dapat menjadi bumerang karena adanya *dramatization of evil* untuk meminjam ungkapan Tannembaum. Dengan demikian, dalam proposisi ketiga ini ditempatkan kerangka berpikir dalam per-

spektif pergumulan secara filsafati. Akan dijawab apakah manusia pelaku dalam kontekstualisasi proposisi pertama atau kedua secara sadar atau tidak, dengan penuh tanggung jawab atau tidak, akan menjawab suara insan kamilnya: "di manakah engkau". Dari situ ia diharapkan akan mulai berpikir ulang, tidak dalam suatu lingkaran yang tidak berujung pangkal atau berpikir dalam semacam lingkaran yang berwujud semacam spiral. Tidak, sebagai makhluk ciptaan Tuhan, manusia pelaku dalam pergumulan insan kamilnya seharusnya dapat menjawab terhadap pertanyaan di manakah engkau. Jika manusia pelaku ini sadar akan fitrah dan *raison d'etre*-nya, maka ia tak dapat tidak akan menatap ke depan dan ke atas, dalam suatu yojana pemikiran yang eskatologis. Jika demikian keadaannya, ia akan menemukan kedamaian dirinya dalam problematik dilema dan kontroversi kenyataan sosial yang dihadapinya.

# Tinjauan Kritis Terhadap Pembangunan Hukum Indonesia

*Satjipto Rahardjo*

**K**EHENDAK untuk membangun suatu hukum baru di Indonesia telah diutarakan oleh bangsa Indonesia sejak fajar kemerdekaannya di tahun 1945. Dengan sekian banyak kalimat dan dalam satu paragraf dari Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya UUD), keinginan bangsa untuk membangun suatu hukum baru itu dirumuskan. Pada tahun 1945 itu rumusannya berbunyi:

”Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Saya kira, berbagai persyaratan untuk membangun suatu sistem serta tata hukum baru tersimpan belaka dalam paragraf dari UUD tersebut, seperti: tujuannya, cita hukumnya serta asas-asasnya. Yang menarik adalah, bahwa sesudah dicantumkan dengan sekian banyak perkataan, maka undang-undang pertama yang menyusul adalah UU No. 1 Tahun 1946 yang sama sekali tidak pantas untuk disebut sebagai perwujudan dari keinginan untuk membangun sistem hukum baru tersebut. Undang-undang pertama itu tidak hanya tidak mengatur sendiri substansinya, melainkan malah memberlakukan peraturan dari masa kolonial, yaitu *Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch-Indie* (Kitab Undang-undang Hukum Pidana Hindia-Belanda). Notabene, undang-undang tersebut dibuat tahun 1918. Tidak kurang menariknya, bahkan sampai dengan hari ini kitab undang-undang hukum pidana yang baru pun belum berhasil disusun, sehingga pada dasarnya *wetboek* tersebut masih berlaku, dengan usianya yang sudah mendekati satu abad.

Ingin segera ditegaskan di sini, bahwa saya hanya berbicara mengenai fakta formalnya saja dan tidak membuat penilaian mengenai mengapa UU No. 1/1946 itu dikeluarkan sebagaimana adanya. Tentu saja di belakang itu ada alasan tersendiri. Adapun yang saya soroti hanyalah kenyataan, bahwa UU itulah yang dikeluarkan dan bukan yang lain yang lebih layak bisa disebut sebagai perwujudan dari politik hukum yang terkandung dalam UUD.

Keadaan sebagai dikemukakan di atas lebih mempertegas lagi sifat *revolusioner* di sekitar hukum dan pembangunan hukum di negeri kita. Pada awal kemerdekaan itu yang terjadi adalah pembangunan suatu *institusi politik*, yaitu bangsa dan negara Indonesia. Kendati keinginan untuk membangun suatu kehidupan secara tertib dan teratur melalui UUD (baca: hukum) dirumuskan dengan sekian banyak perkataan, tetapi keinginan tersebut lebih terdorong ke belakang. Mungkin hal tersebut hanya membenarkan belaka pendapat, bahwa untuk bangsa-bangsa yang baru merdeka, pembangunan institusi politik lebih dibutuhkan.<sup>1</sup>

Pada hemat saya, keadaan tersebut masih berkepanjangan sampai sekarang. Sampai dengan saat ini, masih sulit bagi saya untuk menemukan suatu momentum, di mana keinginan bangsa Indonesia untuk membangun suatu tata hukum yang baru betul-betul dinyatakan secara tegas dan kemudian diikuti dengan tindakan. Kita masih banyak menjumpai keinginan, pernyataan dan cita-cita belaka, atau lebih konkret dalam bentuk seminar atau simposium. Tentu saja kita se-kalian tahu, bahwa adalah tidak mungkin

membangun hukum hanya dengan cara-cara seperti itu. Yang kita perlukan adalah bahwa bangsa ini mengambil keputusan untuk membangun tata hukumnya yang baru dan melaksanakan keputusan yang diambilnya itu. Tidak lain itu adalah suatu keputusan politik.

Bagaimana dan apa akibat dari hal-hal yang barusan dikemukakan? Keinginan semula untuk membangun suatu tata hukum baru secara lengkap, kini berubah menjadi tindakan-tindakan yang *reaktif* dan residual belaka. Memang membangun secara sadar dan berencana adalah tindakan aktif atau *proaktif*. Sementara yang kita lakukan sampai sekarang adalah bertindak (baca: membuat reaksi) setiap kali ada kebutuhan. Dengan demikian sulit untuk dikatakan, bahwa kita melakukan pembangunan hukum yang terencana. Membangun suatu tata hukum niscaya tidak bisa diselesaikan dalam satu malam. Tetapi, tidak mungkin menyelesaikan dengan cepat dan tidak melakukan secara sistematis adalah dua hal yang berbeda.

Sesudah sekian puluh tahun lamanya kita mengalami dan belajar dari kenyataan, maka barangkali bisa diutarakan, bahwa ke-mauan dan keputusan politik memang amat penting. Yang dimaksud di sini adalah untuk mengambil keputusan serta mengorganisasi kekuatan untuk membangun suatu tata hukum baru. Dengan perkataan lain, diperlukan suatu *otoritas* yang cukup berwibawa untuk mulai dengan pembangunan hukum itu. Pada tahun 1958 dibentuklah "Lembaga Pembinaan Hukum Nasional" (LPHN) yang sejak 1974 menjadi "Badan Pembinaan Hukum Nasional" (BPHN) sampai sekarang.

Menarik untuk mengetahui pertimbangan bagi dibentuknya LPHN pada tahun

<sup>1</sup> Lihat, misalnya, Nonet dan Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, 1978.

1958 itu. Adapun pertimbangan tersebut antara lain adalah:

1. Tata hukum Indonesia selama masa penjajahan mengalami pembelokan-pembelokan yang berliku-liku untuk memenuhi keperluan penguasa jajahan dan kaum penjajah.
2. Peraturan-peraturan hukum dari penguasa jajahan itu, meskipun dengan syarat, terpaksa dinyatakan masih berlaku hingga diganti oleh peraturan lain.
3. Peninjauan kembali perundang-undangan masa penjajahan secara sistematis dan terpimpin oleh suatu cita-hukum nasional belumlah dimulai.
4. Perundang-undangan sejak kemerdekaan dilakukan oleh Kementerian masing-masing yang bersangkutan, dan baik mengejai materi yang belum diatur maupun yang sudah diatur dahulu, karena harus mengejar keperluan waktu, tidak selalu dilakukan dalam rangka keseluruhan.
5. Peninjauan kembali hukum yang sudah ada dan pembentukan hukum baru secara sistematis dan berencana untuk membangun suatu cita hukum yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar perlu segera mulai diselenggarakan.
6. Pekerjaan-pekerjaan tersebut merupakan pembinaan hukum nasional yang tidak dapat semata-mata diserahkan kepada Kementerian masing-masing, karena Kementerian-kementerian dalam hal perundang-undangan masih tetap sibuk dengan melayani keperluan-keperluan sewaktu.

Sekalian pertimbangan atau alasan yang dikutip kembali di atas merupakan landasan yang memang layak mendasari suatu usaha

pembangunan hukum nasional di Indonesia. Keputusan seperti itu tentu seharusnya menyul segera sesudah UUD memerintahkan penyusunan suatu tata hukum baru. Di samping itu, pada hemat saya, adalah kurang pada tempatnya apabila keputusan penting dan mendasar seperti itu hanya keluar dari pemerintah dan dituangkan ke dalam suatu Keputusan Presiden belaka (Keputusan Presiden RI No. 107/1958). Dari sinilah kekurangan serta kelemahan politis, administratif dan manajerial pembangunan hukum nasional dimulai. Keadaan menjadi lebih buruk lagi dengan terjadinya penurunan status badan yang harus menyusun hukum nasional tersebut. Apabila LPHN di tahun 1958 berada langsung di bawah Perdana Menteri, sesuai dengan susunan ketatanegaraan RIS waktu itu, maka sejak kita kembali ke UUD, maka kedudukannya menjadi setingkat direktorat jenderal dalam Departemen Kehakiman (Keputusan Presiden RI No. 45/1974).

Bagaimanapun, itu adalah contoh yang baik belaka tentang kelemahan usaha membangun hukum nasional, yang tidak didukung oleh suatu otoritas yang cukup berwibawa. Badan Pembinaan Hukum Nasional hanyalah merupakan badan setingkat direktorat jenderal dalam lingkungan Departemen Kehakiman. Semuanya menjadi tergantung dari kebijaksanaan menteri. Sebagai contoh, sejak tahun 1960-an, badan tersebut cukup aktif menyelenggarakan seminar hukum nasional secara periodik, yang sebetulnya bisa dianggap sebagai pertemuan para pemikir dan praktisi hukum Indonesia guna mengatur siasat bagi pembangunan hukum nasional. Tetapi, sejak tahun 1980-an tradisi penting tersebut dihapuskan oleh Departemen Kehakiman.

Dari uraian di atas dapat ditarik pela-

jaran, bahwa sesungguhnya sulit untuk menunjuk adanya suatu *pusat kekuatan* yang bisa menggerakkan pembangunan hukum nasional di negeri ini. Memang kita mendengar masyarakat berbicara mengenai keinginan untuk membangun hukum nasional yang menggantikan tatanan hukum lama yang berasal dari masa penjajahan. Tetapi sesudah hampir setengah abad, keinginan tersebut belum terwujud. Menurut Prof. Sunaryati Hartono, Kepala BPHN sekarang, masih ada empat ratus peraturan yang sekarang masih berlakunya, berasal dari masa penjajahan Belanda. Sebetulnya keadaan demikian masih bisa dimengerti, mengingat banyak dan besarnya persoalan mendasar yang harus dihadapi oleh bangsa kita yang baru merdeka. Di sini kita berbicara mengenai usaha untuk memenuhi kebutuhan dasar atau kebutuhan fisik minimum bangsa Indonesia. Tetapi, apabila kita sudah mulai berbicara mengenai *manajemen pembangunan hukum nasional*, maka saya kira sulit ada alasan pemaaf yang bisa dikemukakan.

Pelajaran selama hampir setengah abad memberi tahu kepada kita, bahwa pembangunan hukum mesti ditangani secara *politik*. Secara politik atau *manajerial* di sini diisyaratkan perlunya suatu kekuatan pada peringkat nasional, yang memiliki otoritas untuk membangun sistem hukum Indonesia baru. Kekuatan tersebut kecuali mempunyai otoritas, seharusnya juga mempunyai visi dan komitmen.

Apabila kita membandingkan Indonesia dengan Jepang, akan tampak apa yang saya maksud dengan kekuatan politik tersebut. Pembangunan hukum di Jepang bisa dikatakan juga sebagai perombakan sistem yang telah berlaku untuk ratusan tahun lamanya. Ia merupakan usaha yang secara sadar di tempuh untuk menghadapi dunia Barat,

atau sebagai bagian dari suatu siasat perjuangan untuk melawan dominasi Barat.

Pada suatu saat dalam sejarahnya, Jepang mengakui keunggulan Barat, tetapi secara sadar pula ia tidak mau dikalahkan dan ingin merebut keunggulan tersebut. Salah satu cara untuk meningkatkan derajat Jepang agar sejajar dengan negara-negara Barat adalah dengan merombak sistem hukumnya, atau memperbarui hukum yang lama. Dengan demikian, pembangunan hukum merupakan alat yang secara sadar dipakai untuk menandingi dominasi Barat pada waktu itu.<sup>2</sup> Pada tanggal 6 April 1868, Kaisar Meiji mengeluarkan dokumen penting yang memuat ketentuan dasar untuk menransformasikan Jepang feudal menjadi negara modern (*The Charter Oath of Five Articles*). Dokumen tersebut memuat kebijaksanaan dasar untuk mengubah Jepang feudal menjadi negara modern, seperti penghapusan wilayah-wilayah feudal ke dalam propinsi, sistem militer wajib, sistem pajak terpusat, serta penghapusan hak-hak feudal dan kelas prajurit.<sup>3</sup>

Suatu konstitusi mengenai Kerajaan Jepang Raya dikeluarkan pada tahun 1889. Penyusunan Konstitusi Meiji 1889 tersebut didahului oleh studi intensif selama dua puluh tahun lamanya mengenai pikiran-pikiran politik serta institusi Barat oleh para cendekiawan Jepang. Sesudah Konstitusi tersebut dikeluarkan, maka Kentaro Kaneko, seorang yang membantu Pangeran Ito, menyusun Konstitusi dikirim ke luar negeri untuk menampung kritik dari para ahli di dunia waktu itu, seperti William Anson, Albert Dicey, Herbert Spencer, Rudolf von

<sup>2</sup>Robert S. Ozaki, *The Japanese*, 1978: 120-121.

<sup>3</sup>Kenzo Takayanagi, "A Century of Innovation: The Development of Japanese Law, 1868-1961", dalam *Law in Japan*, von Mehren (ed.), 1963, 1969: 5-40.

Gneist, Le Bon dan Oliver Wendell Holmes, Jr. Pada umumnya komentar para ahli tersebut menyetujui politik konservatif oleh para politisi Meiji yang merancang Konstitusi. Misalnya, membangun suatu parlemen yang maju akan memberikan tanggung jawab yang berat pada lembaga tersebut, sebelum Jepang belajar tentang teknik pemerintahan yang ada. Hal itu hanya akan menimbulkan kesulitan bagi perkembangan pemerintahan konstitusional.<sup>4</sup>

Apa yang ingin dimintakan perhatian sehubungan dengan kutipan di atas adalah kesungguhan orang Jepang untuk menata sistem hukumnya sebagai bagian dari pembangunan bangsanya secara menyeluruh. Berhadapan dengan hal tersebut, tampak kekurangan yang dilakukan oleh bangsa Indonesia. Dari perbandingan tersebut juga tampak apa yang saya risaukan mengenai kurang adanya komitmen yang kuat dari kekuasaan politik.

Ditempatkan pada latar belakang yang demikian itu, maka beralasanlah kiranya untuk mengatakan, bahwa pembangunan hukum di Indonesia berkualitas tambal-sulam, atau seperti dikatakan di muka, pembangunan yang reaktif. Kekurangan serta kelemahan cara demikian menjadi lebih besar akibatnya, sejak Indonesia memang berkeinginan membangun suatu tata hukum yang baru sama sekali dan di atas landasan yang baru pula. Apabila tidak ada rencana yang besar seperti itu, barangkali usaha tambal-sulam tidak begitu mempunyai akibat berarti. Singapura, misalnya, tidak mengalami kesulahan dengan pembangunan yang reaktif, sebab negara tetangga kita itu memang tidak mempunyai keinginan membangun suatu tata hukum yang sama sekali baru.<sup>5</sup>

<sup>4</sup>Kenzo Takayanagi, op.cit.: 9.

<sup>5</sup>Lihat, misalnya, Andrew Phang Boon Leong, *The Development of Singapore Law*, 1990.

Dalam dimensi waktu, manajemen pembangunan hukum Indonesia bisa dikatakan tersebut sepanjang hampir setengah abad. Tidak ada satu momentum jelas dalam sejarah yang bisa dikatakan sebagai suatu periode di mana pembangunan itu secara sadar dilakukan, seperti contoh Jepang di atas. Seperti dikatakan di muka, keadaan demikian menimbulkan kesulitan, karena yang dikehendaki adalah suatu perombakan hukum besar-besaran mulai dari dasar-dasarnya. Sebagaimana dapat diketahui dari kutipan Pembukaan UUD di atas, dasar-dasar yang akan dipakai untuk membangun tata hukum baru telah diletakkan. Tetapi, mungkin karena tidak segera diikuti oleh pembuatan undang-undang organiknya, maka masalahnya menjadi terkatung-katung (Belanda, *verwaterd*).

Sebagai contoh ingin dikutipkan pikiran-pikiran Supomo dalam penyusunan UUD. Saya belum menemukan pendapat yang mengatakan, bahwa Supomo bukan merupakan arsitek utama dari penyusunan UUD tersebut. Pikiran atau kontribusi pemikiran Supomo ini penting disimak, karena banyak mewarnai bagaimana tatanan kenegaraan dan hukum itu ingin dibangun. Terlepas dari persoalan setuju atau tidak, gagasan yang diletakkan oleh para penyusun UUD penting diketahui, untuk memastikan ke mana sebetulnya hukum dan negara ini ingin dibawa.

Asas penting yang dimasukkan dalam UUD adalah yang pro kepada orientasi *komunitas* dan menolak penonjolan individu.<sup>6</sup> Pikiran Supomo bahkan bisa dilacak sampai pada pengertiannya mengenai *aku*, yang me-

<sup>6</sup>Lihat, A. Hamid S. Attamimi, *Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan*, 1990: 51-65, 101-109. Lihat juga untuk debat mengenai dasar negara dalam Konstituante 1956-1959, Adnan Buyung Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia*, 1992, khususnya 90-103.

nurutnya berbeda dengan pengertian yang dipakai di dunia Barat. Di Indonesia, dalam berbagai variasi, aku merupakan bagian integral dari masyarakatnya. Dari sini pangkal ketidaksetujuannya apabila UUD memuat apa yang disebut sebagai hak asasi manusia, karena dengan demikian akan mempertentangkan individu dengan negara. Hal ini bertentangan dengan konsep *integralistik*.

Kendati telah diletakkan asas dasar yang penting, tetapi kita tidak segera melihat implementasinya ke dalam perundang-undangan organik secara segera. Baru di tahun 1978, melalui TAP/III/MPR/1978 kita melihat pengaturan yang dekat dengan implementasi tersebut, yaitu tentang "Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara." Undang-undang tentang pemerintahan di daerah dan pemerintahan desa, juga baru dikeluarkan pada tahun 1974 dan 1979. Sampai sekarang pun struktur kenegaraan yang seharusnya sudah bisa diselesaikan dengan implementasi asas dasar tersebut, menjadi mengambang kembali.

Kalau memang kita bersungguh-sungguh dengan pembangunan hukum baru, maka asas-asas seperti kekeluargaan, harmoni dan sebagainya seharusnya sejak tahun-tahun pertama kemerdekaan sudah dimasukkan ke dalam sistem hukum dan kenegaraan yang baru. Setidak-tidaknya dalam bentuk direktiva umum. Tetapi yang kita saksikan adalah, bahwa sampai sekarang pun kita masih terus memikirkan pembangunan sistem tersebut, seolah-olah kita masih harus menemukan juga asas-asasnya. Hal yang penting dicatat adalah, karena sekarang kita masih memikirkan hal itu, maka tidak tertutup kemungkinan bahwa pikiran kita sudah dirancukan oleh perkembangan masyarakat ta-

hun 1990-an ini. Dengan demikian, asas yang semula ingin diletakkan menjadi rancu pula dengan pikiran manusia Indonesia di akhir abad XX ini.<sup>7</sup>

Masalah kedudukan dan fungsi serta hubungan antara lembaga-lembaga kenegaraan, seperti Presiden dan DPR masih terus disoroti dengan menggunakan standar yang bisa diperdebatkan. Apakah hukum dan negara yang ingin kita bangun ini menggunakan standar Indonesia ataukah yang lain? Apakah sekalian praktek dan teori yang dikembangkan sekarang sudah betul, apabila Negara Republik Indonesia memang rancangan aslinya dibangun menurut model "Republik Desa"? Inilah kesimpulan dalam bentuk pertanyaan yang bisa diajukan dalam mengomentari debat-debat yang sampai sekarang masih berlangsung dalam masyarakat.

Saya kira tidak mudah disangkal, bahwa sistem hukum yang sekarang kita pakai dalam esensinya tidak banyak berbeda dengan sistem di masa Hindia-Belanda, yang merupakan turunan dari sistem hukum Belanda, adalah berkualitas *liberal*.<sup>8</sup> Hukum positif yang diajarkan di fakultas-fakultas hukum, termasuk sekalian doktrinnya, adalah juga kuat berciri liberal. Dalam bidang hukum pidana, mungkin sudah terasa adanya usaha lebih bersungguh-sungguh untuk memikirkan sistem yang sesuai dengan struktur sosial kita. Hal yang sama belum bisa dikatakan terjadi pula pada bidang hukum perdata kita.

<sup>7</sup>Lihat, Satjipto Rahardjo, *Torn Between Two Worlds: Modern State and Traditional Society*, 1992.

<sup>8</sup>Untuk uraian yang bersifat luas dan mendalam mengenai perkembangan sistem hukum Eropa yang sekarang identik dengan sistem hukum modern, lihat Roberto Mangabeira Unger, *Law in Modern Society*, 1976.

Asas, doktrin dan pengertian-pengertian dalam bidang hukum perdata masih kuat berciri liberal. Padahal, apabila diikuti asas-asas yang seharusnya mendasari pembangunan hukum di negeri ini, maka hukum perdata itu juga perlu menata struktur serta sistemnya menurut asas-asas seperti kekeluargaan, kebapakan, dan harmoni. Barangkali bidang hukum perjanjian merupakan wilayah penting yang membutuhkan penataan seperti itu. Apabila kita mampu melakukan hal itu, imbasnya akan cukup besar ke sekalian bidang hukum yang lain. Tetapi untuk memulainya, kita juga perlu menegaskan terlebih dahulu kedudukan individu dalam masyarakat menurut struktur sosial Indonesia. Dengan demikian, pembangunan dalam hukum perdata berkaitan erat pula dengan hukum yang mengatur status orang dalam hukum.

Sampai di sini kita berbicara mengenai permasalahan dasar pembangunan hukum di Indonesia, seperti tentang nilai, asas, doktrin dan sebagainya. Dalam hubungan ini barangkali bisa dikatakan, bahwa kita masih kurang berhasil, bahkan mungkin kurang menyadari perlunya masalah diselesaikan dengan baik. Ingin juga dikritik dunia saya sendiri, yaitu dunia akademisi, yang belum berhasil menjadi tuntunan dalam menyelesaikan masalah tersebut. Bagaimana Hukum Pancasila, Asas Kekeluargaan dan sebagainya dirumuskan menjadi postulat, doktrin, dan asas dalam hukum, belum bisa kami tawarkan. Hal demikian itu bisa membawa akibat yang merugikan, karena orang bisa saja mengatakan, bahwa yang dilakukannya sesuai dengan Hukum Pancasila atau lainnya, sedang sebetulnya yang terjadi adalah pengembangan kepentingan pribadi atau kelompok. Itu disebabkan karena kerangka teoretis dan standar doktrinnya me-

mang belum dirumuskan dengan jelas. Kemudian, apabila asas kekeluargaan belum bisa dirumuskan sehingga dari situ bisa dikembangkan standar serta doktrin-doktrin, maka bisa terjadi bahwa, misalnya, demi memelihara suasana "kekeluargaan" justru kepentingan orang banyak dikalahkan oleh kepentingan segelintir orang. Segala sesuatunya bisa terjadi, karena "dalam suasana kekeluargaan, konflik ditabukan". Dalam suasana kesenjangan sosial yang masih besar, maka kepentingan golongan orang yang berpunya bisa saja mengalahkan kepentingan orang banyak dan mempertahankan dominasinya itu (baca: tidak boleh ditentang) dengan berlindung di belakang asas kekeluargaan. Apabila doktrinnya sudah bisa dirumuskan dengan jelas, tentunya kesewenang-wenangan penafsiran bisa banyak dikurangi.

Hukum, tata hukum, sistem hukum mempunyai *struktur sosialnya* sendiri. Sehubungan dengan hal tersebut, maka pembangunan hukum Indonesia tidak bisa dilepaskan dari pembangunan suatu hukum yang berstruktur Indonesia. Sejak struktur sosial itu memberikan dukungan terhadap efektivitas sistem, dalam membangun hukum juga perlu dilihat kesiapan dari struktur sosial. Kita juga bisa mempertanyakan, seberapa besarkah jarak antara sistem formal dan struktur sosial yang ada bisa ditolerir? Ke dalam struktur sosial ini termasuk kelembagaan, sikap, kultur, tingkat intelektualitas, kemampuan ekonomi, serta barangkali juga keadaan geografis dan demografis. Bisa dipertanyakan, misalnya, apakah susunan pengadilan kita sudah benar, mengingat tingkat kemakmuran dan intelektualitas bangsa kita, serta juga kondisi geografis negara kita? Apakah bentuk-bentuk serta tingkat-tingkat pengadilan kita sudah mencer-

minkan dengan baik struktur sosial yang kita miliki? Apakah dengan jenis, bentuk dan susunan yang sekarang dipakai, tidak menghambat jalan masuk rakyat ke pengadilan?

Sejak hukum juga harus melayani tuntutan sehari-hari yang praktis, pembangunan hukum kita tentunya tidak bisa memikirkan hanya dari perspektifnya yang dasar. Hukum Indonesia juga tidak bisa menolak tuntutan-tuntutan yang datang dari desakan kebutuhan sehari-hari. Hukum harus memberi respons terhadap desakan tersebut. Desakan ini desakan tersebut datang dari *bidang ekonomi*. Dibandingkan dengan para dokter, insinyur dan administrator, para ekonom lebih keras menyuarakan tuntutannya terhadap kelengkapan fasilitas pengaturan hukum. Para ekonom ini yang paling kuat menyuarakan ketidaksiapan hukum untuk melayani aktivitas ekonomi sekarang.

Apakah memang sedemikian jauh kelambanan hukum kita itu? Di lain pihak, kita juga mendengar keluhan dari kalangan hukum mengenai lambannya pemrosesan suatu rancangan undang-undang. Konsep hukum perjanjian, hukum perseroan dan lain-lain telah bertahun-tahun selesai disusun, tetapi tidak juga kunjung dikeluarkan sebagai undang-undang. Mempertimbangkan itu semua, barangkali untuk sementara bisa di-diagnosis di mana kiranya letak kemacetannya. Tampaknya kita harus lebih memperhatikan masalah *manajemen pembuatan hukum*. Mengkaji kultur dan sosiologi pembuatan undang-undang barangkali juga baik dilakukan.

Sekitar sepuluh tahun yang lalu, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) pernah menyusun *peta pembuatan hukum*, dengan maksud untuk secara rasional menentukan agenda pembuatan hukum nasio-

nal.<sup>9</sup> Dari situ diharapkan bisa ditentukan mana-mana pengaturan yang perlu didahulukan, sesuai dengan kebutuhan. Setidak-tidaknya bisa dilihat dengan lebih jelas kekurangan dan kekosongan dalam peta hukum kita.

Dalam peta legislatif tersebut bidang-bidang hukum dibagi ke dalam: Ekonomi, Agama dan Sosial, Politik dan Ketahanan Nasional/Keamanan. Masing-masing dibagi lagi ke dalam sektor-sektor. Sebagai contoh, bidang ekonomi dibagi ke dalam sektor-sektor: perusahaan, perdagangan, perindustrian, lembaga pertanggungan, perasuransi, keuangan/pajak/perbankan, pertanian/perkebunan/kehutanan, perikanan/peternakan, pertambangan, perhubungan/pariwisata, prasarana, tenaga kerja dan sumber alam/lingkungan hidup. Untuk masing-masing sektor dibuat kolom-kolom tentang: (1) masalah yang diatur; (2) skala prioritas; (3) pemrakarsa atau yang menangani; dan (4) bekerjasama dengan instansi mana. Untuk kurun waktu tahun 1979-1984, seluruhnya ada 200 masalah yang direncanakan untuk diatur oleh bidang ekonomi saja. Sebagai contoh, berikut ini dikutipkan rincian beberapa masalah dalam bidang ekonomi yang direncanakan diatur prioritasnya dan siapa yang menangani.

1. Perlindungan terhadap pengusaha pri- bumi diprioritaskan untuk tahun 1979/ 1980, ditangani oleh Bulog/Ekuin, be- kerjasama dengan Departemen Perda- gangan.
2. Perlindungan dan pembinaan pengusa- ha kecil, diprioritaskan untuk tahun 1981/1982, ditangani oleh Departemen Perdagangan.

<sup>9</sup>Lihat, BPHN, *Program Legislatif Nasional Repe- lita III (1979-1984)*.

3. Perseroan Terbatas, diprioritaskan untuk tahun 1979/1980, ditangani oleh Departemen Kehakiman.
4. Konsultan, diprioritaskan untuk tahun 1983/1984, ditangani Departemen Kehakiman.
5. Perlindungan konsumen, diprioritaskan untuk tahun 1981/1982, ditangani oleh Departemen Perdagangan.
6. Persaingan, diprioritaskan untuk tahun 1982/1983, ditangani oleh Departemen Perindustrian.
7. Disain industri, diprioritaskan untuk tahun 1979/1980, ditangani oleh Departemen Perindustrian.
8. Standar mutu, cara pengujian dan cara pengambilan contoh barang, diprioritaskan untuk tahun 1979/1980, ditangani oleh Departemen Perindustrian.
9. Promosi, pengembangan serta pemin-dahan teknologi, diprioritaskan untuk tahun 1979/1980 ditangani oleh Departemen Perindustrian, bekerjasama dengan Menteri Riset.
10. Kecelakaan nuklir, diprioritaskan untuk tahun 1980/1981, ditangani oleh BATAN dan Menteri Riset.

Tetapi, sekali lagi karena posisi BPHN dalam sistem ketatanegaraan yang begitu rendah, maka sudah barang tentu apa yang dihasilkannya tidak mempunyai pengaruh politik yang besar. Sekarang politik pembangunan hukum sudah menjadi tidak jelas dan dengan demikian akibatnya menjadi terserah kepada permainan kekuatan-kekuatan dalam masyarakat.

Menurut catatan, dalam kurun waktu sepuluh tahun, antara tahun 1977-1987 telah dikeluarkan 34 buah UU, yang berarti rata-rata kurang dari 5 buah untuk satu tahun.

Yang menarik adalah, bahwa pada tahun-tahun 1977 dan 1978 tidak ada UU yang berhasil dikeluarkan. Dilihat dari segi prosedur ketatanegaraan, mungkin dalam hal masalah kinerja legislatif kita, tidak ada yang perlu dipersoalkan. Di sini yang menjadi ukuran adalah prosedur yang harus diikuti agar UU menjadi sah. Tetapi dari segi *ekonomi hukum* atau *ekonomi legislasi* dan kinerja ekonomi dari legislatif, saya kira banyak yang perlu dikaji kembali dan dilakukan penataan yang lebih baik. Apabila era Pembangunan Jangka Panjang Tahap II memang membutuhkan dukungan hukum yang lebih memadai, maka sektor legislasi dan legislatif ini sama sekali tak dapat diabaikan. Saya kira di sini kita sudah berhadapan dengan suatu masalah manajemen legislasi pada peringkat *manajemen nasional*, yang tentunya sama sekali tidak bisa hanya diserahkan kepada BPHN saja, yaitu badan setingkat direktorat jenderal dari suatu departemen.

Pada akhirnya ingin dimintakan perhatian terhadap suatu komponen dalam sistem hukum, yang makin penting diperhatikan, yaitu *kultur hukum*. Kultur hukum ini pada waktu-waktu yang lalu masih diabaikan, sekalipun sebetulnya sering disinggung juga. Pada waktu lalu kultur hukum ini dibicarakan dalam kaitannya dengan faktor *manusia* dalam hukum.

Ternyata pembangunan sumber daya manusia dalam hukum tidak kalah pentingnya daripada pembangunan hukum secara substantif dan struktural. Dalam UUD komponen kultur hukum ini disebut dengan kata "semangat". Dalam Penjelasan UUD dikatakan, "... Yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara ialah semangat, semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin peme-

rintahan. Meskipun dibikin Undang-Undang Dasar yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat para penyelenggara negara, para pemimpin pemerintahan itu bersifat perseorangan, Undang-Undang Dasar tadi tentu tidak ada artinya dalam praktek. Sebaliknya, meskipun Undang-Undang Dasar itu tidak sempurna, akan tetapi jikalau semangat para penyelenggara pemerintahan baik, Undang-Undang Dasar itu tentu tidak akan merintangi jalannya negara. Jadi yang paling penting adalah semangat ...”

Jadi, sekalipun diucapkan dengan kata yang lain, ternyata UUD juga sudah mengakui pentingnya kultur hukum itu. Baru saja bangsa Indonesia mempunyai pengalaman unik yang pertama kali dalam sejarahnya, yaitu ”berhasil” menggagalkan berlakunya Undang-Undang Lalu Lintas Jalan Raya (UULAJ) yang sedianya mulai berlaku 1 September 1992. Tetapi, sesungguhnya ada masalah yang jauh lebih mendasar daripada hanya mempersoalkan denda-denda dalam UULAJ tersebut. Kultur hukum lalu lintas kita, atau peri laku kita dalam berlalu-lintas saya kira cukup menyediakan keadaannya. Yang menarik adalah, bahwa UULAJ kini ditunda berlakunya, tanpa mempersoalkan lagi sasaran-sasaran yang sebetulnya ingin ditangani oleh UULAJ tersebut. Sasaran kultur hukum berlalu-lintas itu seolah-olah juga turut ditidurkan sampai setahun lagi, seperti UULAJ sendiri. Maka kita lihatlah,

bagaimana korban terus-menerus berjatuh-an di jalan-jalan.

Memasuki kultur hukum sebetulnya membuka pintu bagi masuknya sudut-sudut pendekatan non-yuridis terhadap pembangunan hukum. Ternyata pembangunan hukum tidak hanya bisa diselesaikan melalui legislasi maupun yudikasi. Hukum sudah merupakan manifestasi belaka dari kehidupan sosial, politik, budaya dan ekonomi suatu bangsa. Kembali, keadaan yang demikian itu sangat kuat tampak dalam hukum Jepang. Kalau Jepang disebut berhasil dalam menekan kejahatan dibanding dengan negara-negara industri lain, maka itu bukan semata-mata disebabkan keberhasilan dari sistem peradilan pidananya (*criminal justice system*), melainkan oleh kultur hukum bangsa itu.<sup>10</sup>

Ternyata pembangunan hukum memang kompleks, karena hukum itu sendiri sesungguhnya merupakan suatu institusi yang kompleks. Ia bukan hanya *peraturan* melainkan juga *perilaku*. Kita juga bisa mengatakan, bahwa hukum itu bukan hanya suatu struktur yuridis, melainkan juga mempunyai *struktur sosial*. Oleh karena itu, pembangunan hukum hanya akan berhasil dengan lebih baik, apabila dihadapi dan ditangani secara menyeluruh dan oleh sekalian kekuatan sosial yang ada di suatu negeri.

---

<sup>10</sup> Lihat antara lain, L. Craig Parker, Jr., *The Japanese Police System Today*, 1984.

# Hak Asasi Manusia dalam Hubungan Internasional

*Edy Prasetyono*

**M**ASALAH hak asasi manusia kini mulai menjadi sorotan masyarakat internasional dan dipandang potensial sebagai salah satu isu internasional pada masa yang akan datang. Akibatnya, kepedulian publik terhadap masalah tersebut akhir-akhir ini semakin meningkat.

Tulisan berikut tidak akan kembali membahas atau memperdebatkan batasan-batasan mengenai hak asasi. Sebab, walaupun terdapat kesepakatan moral dan prinsip tentang eksistensi hak asasi manusia, masalah ruang lingkup, justifikasi, prioritas, dan pelaksanaan dari hak asasi manusia masih menjadi bahan perdebatan di kalangan para pemikir dan politisi. Mengenai ruang lingkup atau batasan, misalnya, beberapa teoreti hak asasi menyatakan seharusnya hak asasi hanya dibatasi pada hak-hak politik dan sipil (*political and civil rights*).<sup>1</sup> Semen-

tara itu, ada pula yang berpendapat bahwa hak asasi juga harus mencakup hak-hak ekonomi. Demikian pula masih menjadi pertanyaan manakah yang harus diprioritaskan dalam keadaan yang konflikual antara hak politik dan hak ekonomi. Kesulitan lain adalah karena alasan keunikan sistem budaya, sosial, dan sistem politik, banyak negara mengklaim adanya perbedaan konseptual dan praktik antara hak asasi di negara Barat dan negara-negara lain.

Tulisan berikut akan membahas masalah implementasi hak asasi secara internasional. Karena hubungan internasional pada hakikatnya masih bertumpu pada hubungan antara negara yang berdaulat, masalah implementasi ini dengan sendirinya akan mempertanyakan domain masalah hak asasi dalam hubungan internasional: apakah ia merupakan masalah domestik suatu negara yang keadaulatannya tidak dapat diganggu gugat ataukah ia sebagai masalah universal yang melampaui batas-batas nasional suatu negara yang berdaulat?

Sebelum membahas masalah di atas, ter-

<sup>1</sup>Maurice Cranston, *What Are Human Rights* (London: The Bodley Head, 1973) dalam Carol C. Gould, *Rethinking Democracy: Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy, and Society* (New York: Cambridge University Press, 1988), 190.

lebih dahulu akan dipaparkan perkembangan masalah hak asasi sehingga diperoleh pemahaman bagaimana masalah ini berkembang sebagai isu internasional.

## Perkembangan Masalah Hak Asasi Manusia

Masalah hak asasi manusia sudah setia sejauh perkembangan masyarakat terutama dalam memperjuangkan apa yang kini disebut sebagai demokrasi. Secara empiris-historis tonggak-tonggak penting pemikiran dan gerakan hak asasi manusia dapat dilacak kembali pada lahirnya *Magna Charta* 1215, *Glorious Revolution* 1688, Deklarasi Kemerdekaan Amerika, pemikiran Trias Politika, kontrak sosial, dan sebagainya.<sup>2</sup> Isu pokoknya adalah bahwa kewenangan negara harus mewujudkan dan sekaligus memberikan perlindungan atas hak-hak individu, baik hak politik, sipil, maupun hak ekonomi. Karena itu perlu ditekankan bahwa sejak kelahirannya pemikiran dan gerakan hak asasi manusia tidak pernah dimaksudkan untuk memberikan kebebasan atau hak otonomi individual tanpa batas di luar kehidupan sistem sosial-politik, melainkan memperjuangkan bagaimana individu-individu dapat berinteraksi dalam membentuk suatu sistem kehidupan yang menjamin hak-hak tersebut. Ini tampaknya merupakan warisan sejarah dan sekaligus esensi perjuangan hak asasi manusia yang akan tetap valid.

Dalam perkembangannya, pemikiran dan gerakan hak asasi manusia memperoleh inspirasi yang makin kuat saat lahirnya Revolusi Amerika 1776. Semangat hak asasi di-

nyatakan dengan jelas dalam Deklarasi Kemerdekaan Amerika 1776 sebagai berikut:

Kami percaya bahwa semua kebenaran ini adalah bukti nyata, bahwa semua orang diciptakan sama, bahwa mereka dikaruniai oleh Pencipta mereka hak-hak tertentu yang tidak dapat diganggu gugat, bahwa di antaranya adalah hak Hidup, Kebebasan, dan pengejaran Kebahagiaan. Bahwa untuk menjamin hak-hak ini, dibentuk Pemerintahan di antara orang-orang, yang memperoleh kekuasaan mereka yang adil dengan izin dari yang diperintah ...<sup>3</sup>

Perkembangan di AS menunjukkan bahwa komitmen pada hak-hak asasi yang dicetuskan dalam Deklarasi Kemerdekaan itu dirumuskan dalam amandemen-amandemen yang berhasil diratifikasi oleh Kongres menjadi bagian dari Konstitusi AS. Seluruh amandemen tentang hak asasi ini kemudian disebut sebagai *Bill of Rights*.

Deklarasi Kemerdekaan, *Bill of Rights*, dan praktek-praktek konstitusional AS kemudian menyebarkan ide-ide hak asasi ke seluruh dunia. Konstitusi Perancis 1791 dan beberapa negara Amerika Latin sangat dipengaruhi semangat Deklarasi Kemerdekaan Amerika. Demikian pula negara-negara Eropa Barat. Walaupun pengaruh gagasan AS tentang hak asasi tersebut sulit dilacak, tetapi ide-ide hak asasi dan implikasinya ke dalam sistem politik dan hukum di beberapa negara Eropa diyakini diilhami oleh pemikiran yang berkembang di Amerika Serikat.<sup>4</sup>

Warisan (*legacy*) sejarah Hitler selama Perang Dunia II dan selanjutnya proses dekolonisasi negara-negara Afrika dan Asia memperkuat internasionalisasi hak-hak asasi manusia. Diihhami oleh kepahitan akibat ke-

<sup>3</sup>Budi Prayitno, *Pernyataan Hak Asasi Amerika dan Makna Internasionalnya*, terjemahan (Jakarta: USIS, 1991), 1.

<sup>4</sup>Ibid., 19-20.

<sup>2</sup>Lihat pembahasan sejarah perkembangan hak-hak asasi manusia dalam Prof. Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 1986), 120-137.

kejaman Hitler, PBB, yang dibentuk oleh negara-negara pemenang Perang Dunia II, memperjuangkan apa yang disebut dalam piagamnya sebagai "penghormatan atas hak-hak asasi manusia dan kebebasan fundamental" *respect for human rights and for fundamental freedom*).<sup>5</sup> Badan dunia itu kemudian memproklamirkan Deklarasi Hak-hak Asasi pada tahun 1948. Seperti halnya dengan pemikiran-pemikiran tentang hak asasi di negara-negara lain, Deklarasi Hak-hak Asasi 1948 sangat kuat dipengaruhi oleh pemikiran hak-hak asasi *Bill of Rights* dan praktek konstitusional AS. Pada tahun 1966 deklarasi hak asasi tersebut dijabarkan ke dalam dua perjanjian: *International Covenant on Civil and Political Rights* dan *International Covenant on Social, Economic, and Cultural Rights*.<sup>6</sup>

Kedua dokumen PBB tentang hak asasi yang dikenal sebagai *International Bill of Human Rights* ini tidak mengikat. Namun, mereka merupakan kodifikasi internasional pertama atas nilai-nilai hak asasi manusia. Gagasan atau isi deklarasi dan kedua perjanjian tersebut telah dimasukkan ke dalam konstitusi banyak negara di dunia. Bahkan, perlakuan negara terhadap warganya sendiri dinilai oleh standar hak asasi yang termuat dalam dokumen-dokumen di atas.<sup>7</sup> Ini juga menandai lahirnya fenomena internasional, meskipun sering dipandang sebelah mata, bahwa hak asasi manusia baik itu hak politik, sipil, maupun hak-hak sosial ekonomi, telah diterima secara universal. Tak pelak

<sup>5</sup>Per Fischer, "International Human Rights Policy," *Aussen Politik* 30, no. 1 (1979): 15-16.

<sup>6</sup>Mengenai isi dua International Covenants ini lihat David P. Forsythe, *Human Rights and World Politics* (Lincoln: University of Nebraska Press, 1983), 261-301.

<sup>7</sup>Prayitno, *Pernyataan Hak Asasi*, 21.

lagi Deklarasi Universal Hak-hak Asasi dan kedua perjanjiannya merupakan alat terpenting yang mengangkat masalah hak asasi sebagai masalah internasional.

Tonggak hak asasi yang lain adalah Perjanjian Helsinki (*Final Act of Helsinki*) 1975. Perjanjian Helsinki ditandatangani oleh negara-negara Amerika dan Eropa baik yang tergabung dalam blok Soviet (saat itu) maupun blok Barat. Nilai-nilai kebebasan dituangkan dalam Artikel VII perjanjian yang secara prinsip, sebagaimana diyakini oleh negara-negara Barat, menyatakan bahwa peredaan ketegangan Timur-Barat juga dipengaruhi oleh adanya pengakuan dan penghormatan atas hak-hak asasi manusia oleh semua negara penandatangan.

Kebijaksanaan Presiden Carter yang menempatkan hak asasi sebagai salah satu pilar kebijaksanaan luar negeri AS juga memberi andil meningkatnya kepedulian internasional terhadap masalah hak asasi manusia. Pemerintahan Carter membentuk Komisi Kongres untuk Keamanan dan Kerja Sama Eropa (*Congressional Commission on Security and Co-operation in Europe*). Komisi ini bertugas memantau perkembangan masalah-masalah hak asasi manusia di negara-negara komunis yang telah menandatangani Perjanjian Helsinki 1975.

Walaupun ada pengakuan secara universal atas nilai-nilai hak asasi, sejak Perang Dunia II pelaksanaan nilai-nilai hak asasi baik yang dicetuskan dalam Pernyataan Hak-hak Asasi 1948, *International Bill of Human Rights* 1966, atau Perjanjian Helsinki 1975, menemui banyak hambatan. Sebab umumnya adalah karena perhatian internasional terfokus pada isu politik-strategis Perang Dingin yang dalam banyak kasus telah menenggelamkan isu-isu hak asasi ma-

nusia. Bahkan AS, misalnya, yang menamakan dirinya sebagai pelindung hak asasi dan nilai-nilai demokrasi selama Perang Dingin harus bekerjasama dengan pemerintahan militer di banyak negara sebagai koordinasi globalnya menghadapi Uni Soviet.

Tidak berarti bahwa berakhirnya Perang Dingin akan mempermudah implementasi nilai-nilai universal hak asasi seperti yang dimaksudkan dalam Deklarasi Hak-hak Asasi PBB dan kedua perjanjiannya. Upaya pelaksanaan hak asasi manusia justru terbentur pada eksistensi kedaulatan negara yang masih menjadi asas hubungan dan hukum internasionalnya. Mengenai masalah ini muncul perdebatan, seperti telah disebutkan sebelumnya, tentang bagaimana interaksi antara implementasi nilai hak asasi yang bersifat universal-internasional dengan kedaulatan negara. Di manakah domain masalah hak asasi, apakah masalah ini merupakan masalah domestik suatu negara yang kedaulatannya tidak dapat diganggu gugat ataukah ia sebagai masalah yang mengatasi batas-batas kedaulatan negara? Setiap upaya implementasi hak asasi manusia secara internasional akan berhadapan dengan persoalan di atas. Dengan pertimbangan tersebut bagian berikut akan secara khusus membahas dua pandangan yang memperdebatkan masalah di atas.

## Dua Pandangan: Otonomi Negara Versus Kosmopolitanisme

Dua pandangan yang argumentasinya didasarkan pada penafsiran atau analisis atas prinsip kedaulatan negara mencoba memberi penjelasan mengapa perdebatan tersebut belum selesai.

### 1. Autonomy of States

Pandangan ini menekankan pada pengakuan atas prinsip kedaulatan negara dalam hubungan internasional. Masalah yang muncul pada negara tertentu, termasuk hak asasi, dilihat sebagai masalah domestik. Pandangan ini didasarkan atas prinsip tidak campur tangan (*non-intervention*) urusan dalam negeri negara lain. Salah seorang tokoh aliran ini adalah Michael Walzer.<sup>8</sup>

Pandangan *autonomy of states* bersumber dari pemikiran klasik Thomas Hobbes yaitu bahwa dalam hubungan internasional, masing-masing negara mempunyai kedudukan yang sama; dalam keadaan *state of nature*. Karena itu kedaulatan negara tidak dapat disubordinasi terhadap hukum yang lebih tinggi; suatu hukum internasional.<sup>9</sup> Karena asas kedaulatan negara, hubungan internasional harus menghormati hak-hak menentukan nasib sendiri (*self-determination*) suatu negara. Selanjutnya, pandangan ini lebih banyak melihat atau mengklaim negara sebagai pemegang kedaulatan dan hak menentukan nasib sendiri warganya. Karenanya pandangan *autonomy of states* dalam praktek cenderung mereduksi dan mensubordinasi hak asasi dengan dalih kepentingan kedaulatan negara dan prinsip tidak campur tangan.

### 2. Cosmopolitan Perspective

Pandangan kosmopolitan bertumpu pada pengakuan hak-hak asasi manusia pada tingkat individu secara universal. Karena

<sup>8</sup>Michael Walzer, *Just and Unjust Wars* (New York: Basic Books, 1977) sebagaimana dikutip oleh Gould, *Rethinking Democracy*, 307.

<sup>9</sup>Ibid.

itu, menurut pandangan ini, masalah hak asasi pada hakikatnya melampaui batas-batas nasional negara-bangsa (*nation states*).

Kosmopolitan mempertanyakan asumsi-asumsi moral prinsip kedaulatan negara yang menutup kemungkinan campur tangan oleh negara lain karena adanya pelanggaran hak asasi. Apalagi jika prinsip kedaulatan negara tersebut dipakai di balik sistem politik tidak demokratis. Berbagai versi pandangan kosmopolitan dapat ditemukan pada karya-karya Charles Beitz, Henry Shue, Alan Goldman, David Luban, Richard Wassertrom, dan Gerald Doppelt.<sup>10</sup>

Dalam mengembangkan gagasan-gagasan yang bertitik tolak dari asumsi bahwa keadilan dunia (*global justice*) dipengaruhi oleh distribusi sumber-sumber alam dan ekonomi, Beitz dan Henry Shue menyatakan bahwa dalam saling ketergantungan dan kerja sama ekonomi global adalah tidak universal dan tidak relevan membatasi prinsip-prinsip keadilan dalam batas-batas nasional yang sempit. Dengan kata lain, mereka berpendapat bahwa intervensi politik dan ekonomi diperlukan untuk menciptakan keadilan dunia, termasuk di dalamnya hak asasi.

<sup>10</sup>Charles Beitz, *Political Theory and International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1979); Henry Shue, *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy* (Princeton: Princeton University Press, 1980); Alan Goldman, "The Moral Significance of National Boundaries," dalam Peter French, Theodore Vehling Jr., dan Howard Wettstein, *Midwest Studies in Philosophy* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1982); David Luban, "Just War and Human Rights," *Philosophy and Public Affairs* 9, no. 2 (1980); Richard Wassertrom, "Review of Just and Unjust War," *Harvard Law Review* 92 (Desember 1978); Gerald Doppelt, "Walzer's Theory of Morality in International Relations," *Philosophy and Public Affairs* 8, no. 1 (1978). Dikutip oleh Gould, *Rethinking Democracy*, 354.

Agak lebih ekstrem, argumen-argumen universal-kosmopolitanisme yang dikembangkan oleh Luban, Wassertrom, dan Doppelt bahkan mentolerir kemungkinan intervensi militer ke negara yang dianggap melanggar hak asasi atau yang pemerintahannya tidak absah (*illegitimate*) atau tidak demokratis.

Baik *autonomy of states* dan *cosmopolitan perspective* tidak luput dari beberapa kritik. Para pengritik, meskipun mengakui pentingnya prinsip kedaulatan dan hak menentukan nasib sendiri (*self-determination*), menuduh *autonomy of states* terlalu menekankan negara sebagai muara kedaulatan dan hak menentukan nasib sendiri, padahal tidak semua negara terbentuk melalui proses politik yang demokratis. Dengan kata lain, *autonomy of states* dikritik karena kelemahannya dalam membedakan aspek kedaulatan dan hak menentukan nasib sendiri dengan aspek keabsahan (*legitimacy*) suatu negara. Selanjutnya ditambahkan bahwa hak menentukan nasib sendiri dan kedaulatan bukanlah bermuara pada negara, melainkan pada individu-individu. Karena itu jika suatu negara tidak absah atau tidak demokratis karena melanggar hak-hak warga negara, negara tersebut tidak dapat mengklaim hak nonintervensi dalam hubungannya dengan negara lain.

Menurut para pengritik, pemikiran-pemikiran yang dikembangkan oleh *autonomy of states* tidak dapat digunakan sebagai dasar untuk memberikan keabsahan umum pada prinsip tidak campur tangan. Lebih jauh dikemukakan, jika memang prinsip kedaulatan dan menentukan nasib sendiri adalah universal bagi semua negara, baik yang demokratis maupun yang tidak demokratis, maka dua prinsip di atas sebenarnya tidak bermuara pada negara, melainkan pada warga negara atau individu-individu. Karena-

nya, hak asasi harus diletakkan pada individu dan bersifat universal, melampaui batas-batas nasional suatu negara. Dengan demikian intervensi ke negara lain untuk menegakkan hak asasi dapat ditolerir.

Sementara itu argumen kosmopolitan, yang melihat hak asasi dari perspektif moral yang universal, dikritik karena berbagai alasan. *Pertama*, pandangan kosmopolitan terlalu melihat masalah hak asasi atas dasar kedaulatan dan hak menentukan nasib sendiri pada tingkat individu. Padahal perwujudan hak asasi bisa saja dicapai melalui mekanisme lain; tidak harus semata-mata dilihat dari kebebasan individu. Dalam hubungan ini, kosmopolitanisme dinilai gagal dalam menelaah proses terbentuknya kemauan sosial bersama (*collective* atau *social self-determination*) yang memberikan keabsahan pada sistem politik negara tertentu.

*Kedua*, pandangan ini juga dikritik karena kurang memperhatikan aspek keragaman budaya dalam arti luas, dan dengan demikian tidak memberikan telaah yang dalam tentang sistem sosial politik di mana di dalamnya terjadi interaksi antara faktor budaya dengan hak-hak individu. Bisa saja interaksi antara budaya tertentu dan hak-hak individu menghasilkan suatu sistem politik yang keabsahannya tidak dapat diukur dari standar nilai-nilai kosmopolitanisme.

*Ketiga*, kosmopolitanisme dinilai memberi peluang intervensi militer ke negara lain. Dalam hubungan internasional dewasa ini, di mana eskalasi konflik dapat terjadi dalam waktu dan skala yang intensif, intervensi militer -- apa pun alasannya -- sangat membahayakan keamanan dan stabilitas internasional.

*Keempat*, berkaitan dengan hak-hak sosial ekonomi, adalah siapa yang harus ber-

tanggung jawab dan bersedia menanggung beban secara global untuk mewujudkan hak-hak tersebut yang oleh kosmopolitanisme dipandang sebagai hak universal? Ini pertanyaan praktis yang tampaknya jauh lebih sulit diwujudkan daripada memperjuangkan hak-hak politik dan sipil yang pada tingkat tertentu dapat dilakukan melalui intervensi, sebagaimana direkomendasikan oleh kosmopolitanisme.

## Dua Penafsiran Atas Isu Hak Asasi

Terlihat bahwa dua pandangan mengenai masalah hak asasi dalam konteks internasional di atas memang saling bertolak belakang, baik dilihat dari asumsi-asumsi yang mendasari maupun pemikiran-pemikiran yang dikembangkan. Kesamaan antara *autonomy of states* dan *cosmopolitanism* adalah keduanya mengklaim hak asasi sebagai masalah fundamental dari demokrasi. Ironisnya, kesamaan klaim ini tidak mampu mencegah terjadinya pertentangan pandangan di antara mereka pada saat isu hak asasi akan diaplikasikan secara internasional.

Sehingga pertanyaannya adalah bagaimanakah dengan suatu kemungkinan adanya telaah atau pendekatan baru terhadap masalah hak asasi yang merupakan hasil interaksi (kompromi) teoretis dan praktis antara *autonomy of states* dan *cosmopolitanism*, sehingga ditemukan rumus baru untuk mengimplementasikan hak-hak asasi secara internasional.

Pertanyaan itu sulit dan sekaligus kontradiktif. Kontradiktif, karena pertanyaan-pertanyaan itu muncul di tengah-tengah fenomena internasional yang telah menerima eksistensi hak asasi dan nilai demokrasi secara universal. Tidak ada satu negara pun

menentang kedua masalah fundamental di atas. Tetapi sementara itu, tidak atau belum ada titik temu bagaimana isu hak asasi harus diberlakukan dalam hubungan internasional. Pada saat belum ditemukan jawaban yang memuaskan, masalah tersebut tampaknya justru mengundang penafsiran-penafsiran yang terbuka.

*Pertama*, suatu penafsiran skeptis bahwa isu hak asasi adalah alat negara-negara besar (Barat) untuk mengejar kepentingan mereka; sebagai alat atau strategi dalam kebijaksanaan luar negeri,<sup>11</sup> yang mengabsahkan adanya intervensi ke negara lain. Ungkapan-ungkapan *In Search of New Enemies*<sup>12</sup> di mana isu hak asasi merupakan salah satu bagian di dalamnya mewakili pandangan ini. Di sini isu hak asasi muncul ke permukaan bersama-sama dengan isu-isu internasional baru seperti spionase ekonomi dan industri, anti-teroris, dan isu lingkungan hidup, yang akhir-akhir ini sering dikumandangkan oleh negara-negara Barat.

Kekuatan isu hak asasi, seperti halnya isu politik-ideologi, tampaknya tidak hanya karena ia dikumandangkan oleh negara-negara besar, melainkan juga karena esensi masalahnya mempunyai kekuatan moral yang tidak dapat ditangkis oleh negara yang dituduh telah melanggar hak asasi. Malah sering terjadi negara yang dituduh melanggar hak asasi menggunakan alasan-alasan perbedaan nilai budaya, sosial, dan politik dalam menilai pelaksanaan hak asasi. Tuduhan pelanggaran hak asasi biasanya malahan dibalas dengan tuduhan balik bahwa pemakaian isu

<sup>11</sup>Hans-Heinrich-Winckler, "Human Rights in Political Strategies," *Aussen Politik* 34, no. 1 (1983): 91-92.

<sup>12</sup>Morton H. Halperin and Jeanne M. Woods, "Ending the Cold War at Home," *Foreign Policy*, no. 81 (Winter 1990-1991): 141.

hak asasi merupakan tindakan campur tangan (intervensi) urusan dalam negeri suatu negara.

Selain itu, dalam pandangan yang skeptis ini, era pasca Perang Dingin menjadikan isu hak asasi mempunyai potensi keabsahan yang lebih besar daripada secara eksplisit menggunakan dalih ideologis untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik. Sama sekali tidak berarti bahwa kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik kemudian harus disubsordinasi terhadap masalah hak asasi, melainkan semata-mata karena alasan-alasan ideologis pada akhirnya akan menjadi kurang relevan dalam memperjuangkan kepentingan-kepentingan di atas.

Penafsiran kedua adalah bahwa isu hak asasi merupakan isu tak terelakkan dalam hubungan internasional sebagai hasil proses sejarah yang telah dimulai manusia ketika mereka memikirkan dan memperjuangkan nilai-nilai demokrasi. Dalam hubungan ini, upaya untuk menegakkan dan melaksanakan hak asasi dilihat sebagai tugas kesejaahan manusia, setelah untuk beberapa lama terhadang, misalnya, oleh sistem monarki absolut di berbagai belahan dunia, sistem militerisme Napoleon, Revolusi Bolshevik 1917, sistem kolonialisme Barat, dan terakhir terbentur pada dominasi situasi Perang Dingin AS-US.

Dilihat dari sisi ini maka esensi masalah hak asasi sebenarnya adalah klasik-historis. Dan kini, isu hak asasi memperoleh momentum baru setelah berakhirnya Perang Dingin dan runtuhnya rezim otoriter komunisme yang membawa angin atau gelombang kemenangan nilai-nilai demokrasi ke seluruh dunia. Perkembangan ini diperkuat oleh internasionalisasi ide-ide demokrasi melalui inter-

dependensi, komunikasi global, dan kemajuan teknologi.

## Masalah Pelaksanaan Hak Asasi

Perbedaan-perbedaan pandangan di atas menyebabkan sulitnya implementasi hak asasi secara universal seperti yang diidealkan oleh Deklarasi Hak Asasi PBB 1948, *International Bill of Human Rights* 1966, maupun oleh pemikiran-pemikiran moral tentang hak asasi. Ditambah lagi dengan kenyataan bahwa dokumen-dokumen PBB tentang hak asasi tersebut tidak memberi kerangka yang jelas dan kuat tentang bagaimana suatu langkah internasional harus diambil untuk melindungi hak asasi manusia.

Deklarasi Hak-hak Asasi 1948, misalnya, tidak memberikan alternatif prosedur implementasi. Demikian pula halnya dengan perjanjian yang tergabung dalam *International Bill of Human Rights* 1966. Meskipun kedua perjanjian itu memberikan mekanisme implementasi dan pengawasan hak asasi manusia melalui suatu komite independen yang terdiri dari para ahli, mekanisme tersebut sangat lemah.<sup>13</sup> Akibatnya, secara umum masalah pelaksanaan hak-hak asasi serta pengawasannya hampir sepenuhnya di tangan masing-masing negara.

Jika ditelaah lebih lanjut, setiap masalah hak asasi manusia memang selalu bermula dari perlakuan suatu negara tertentu terhadap warganya; jadi lingkupnya adalah nasional. Dengan demikian, secara inheren masalah hak asasi akan mudah diklaim sebagai

masalah domestik, apalagi dalam kenyataannya tidak ada sistem pemerintahan dunia di mana setiap negara bersedia menyerahkan kedaulatannya. Akibatnya, setiap langkah internasional terhadap suatu negara atas nama perlindungan hak asasi sebagaimana disebutkan dalam deklarasi Hak-hak Asasi 1948 dan *International Bill of Human Rights* 1966 hampir pasti menimbulkan tuduhan intervensi, suatu tindakan yang dianggap sebagai pelanggaran paling serius terhadap hukum internasional.

Mengenai masalah ini ada pendapat bahwa masalah hak asasi harus dikecualikan. Merujuk pada Pasal 27 Piagam PBB, pendapat ini menyatakan bahwa hanya intervensi dalam masalah yang esensinya berada dalam kewenangan (yurisdiksi) domestik suatu negara dapat dinyatakan sebagai pelanggaran. Dan masalah apa yang merupakan kewenangan domestik suatu negara ditentukan oleh hukum internasional, bukan oleh negara.<sup>14</sup> Pasal 55 dan 56 Piagam PBB tampaknya juga dijadikan satu alasan kuat dari pandangan di atas. Kedua pasal ini ditafsirkan sebagai memberikan keabsahan pada langkah internasional atau negara tertentu secara sepihak atas nama internasional untuk mendorong perwujudan hak asasi sebagaimana dimaksud oleh *International Bill of Human Rights* 1966.

Sejauh kedaulatan negara masih tetap diakui sebagai nilai tertinggi dalam hubungan dan hukum internasional, pandangan atau penafsiran yang mengabsahkan intervensi atas nama hak asasi adalah sangat lemah. Karena itu, dengan pasal-pasal di atas PBB tidak dapat dengan sendirinya mengabsah-

<sup>13</sup>Uraian lebih lengkap mengenai masalah ini lihat Jack Donnelly, "Human Rights: The Impact of International Action," *International Journal* XLIII (Spring 1988): 244-250.

<sup>14</sup>Pendapat Thomas Buergenthal sebagaimana dikutip oleh Donnelly, "Human Rights and Foreign Policy," 586.

kan intervensi ke negara lain atas nama hak asasi. Menurut Piagam PBB, setiap negara hanya menerima tanggung jawab untuk menegakkan hak asasi. Namun ini tidak berarti memberi kewenangan pada pihak lain untuk memaksakan pelaksanaan tanggung jawab itu melalui suatu intervensi. Demikian pula halnya dengan *International Bill of Human Rights (International Covenants)*. Ratifikasi atas kedua *International Covenants* ini bukan berarti membiarkan negara tertentu melakukan intervensi ke negara lain dengan dalih hak asasi.<sup>15</sup>

Dengan pasal-pasalnya yang dapat ditafsirkan secara terbuka di atas, terlihat bahwa PBB pun masih meletakkan asas kedaulatan negara sebagai nilai tertinggi dalam hubungan internasional. Karena itu PBB belum mampu memberikan alternatif baru tentang bagaimana langkah internasional harus diambil terhadap suatu negara atas nama perlindungan hak asasi yang telah diterima secara universal itu.

Karena itu, dalam banyak kasus usaha implementasi hak asasi, sejauh melampaui batas nasional, dilakukan dengan langkah-langkah sepihak (unilateral) suatu negara atau kelompok tertentu terhadap negara lain dalam lingkup hubungan bilateral. Langkah ini, di samping karena kesulitan-kesulitan langkah-langkah internasional di bawah PBB yang telah disebutkan di atas, memang dianggap paling praktis. Berbeda dari organisasi atau institusi internasional, karena hubungan antarnegara dan kedaulatannya masih menjadi asas hubungan internasional, maka negara dengan kedaulatannya mempunyai keleluasaan yang lebih besar dalam mengembangkan hubungan dengan negara lain. Hubungan antarnegara inilah yang

menciptakan peluang-peluang pemenuhan kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik. Dalam interaksi yang diharapkan dapat saling memberikan pemenuhan kepentingan-kepentingan di atas, maka negara yang mempunyai akses akan modal, pasar, dan sumber-sumber (*resources*) lain, termasuk kekuatan politik (dan diplomasi) dan militer dapat memanipulasi hubungan yang ada untuk melakukan "intervensi" atau tekanan atas nama perlindungan hak asasi manusia; atau, memanipulasi keinginan negara lain akan hubungan baik di bidang politik dan ekonomi, untuk melakukan intervensi atas nama hak asasi.

Langkah-langkah negara atau beberapa negara tertentu untuk menegakkan hak asasi ini seringkali dilakukan dengan menghentikan bantuan ekonomi, dukungan politik dan diplomatik, dan bantuan militer. Langkah ini pasti akan memunculkan tuduhan intervensi. Ini merupakan suatu tuduhan klasik, karena memang asas kedaulatan negara dalam memecahkan suatu masalah yang diklaim sebagai masalah domestik -- termasuk masalah hak asasi -- masih sangat kuat, bahkan merupakan realita politik yang berlaku dalam hubungan internasional.

Namun, menurut Donnelly,<sup>16</sup> langkah-langkah di atas seharusnya tidak dituduh sebagai intervensi. Alasannya adalah meskipun secara umum langkah-langkah itu dipandang sebagai intervensi, langkah-langkah itu tidak jelas apakah didefinisikan sebagai intervensi dalam masalah domestik suatu negara. Apalagi, suatu keputusan penghentian bantuan-bantuan di atas bisa saja karena alasan ideologis, alasan perimbangan ke-

<sup>15</sup>Ibid., 587.

<sup>16</sup>Donnelly, "Human Rights and Facing Policy," 587.

kuatan (*balance of power consideration*), atau mungkin alasan personal.<sup>17</sup>

Yang menjadi persoalan adalah dalam praktik langkah sepihak dalam konteks hubungan antarnegara untuk perlindungan hak asasi -- apakah itu akan dituduh sebagai intervensi atau bukan -- sering dilakukan oleh yang kuat melawan yang lemah; peluang dan kekuatan untuk melakukan intervensi ada di tangan negara yang lebih kuat. Keadaan ini dapat memperkuat keluhan-keluhan tentang ketidakadilan internasional antara negara kuat dan negara lemah, antara negara maju dan negara berkembang. Terlebih dengan digunakannya instrumen-instrumen politik, militer, dan ekonomi oleh negara-negara maju, batas-batas antara pengejaran kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik dengan masalah hak asasi menjadi tidak jelas. Bahkan dalam banyak kasus, tanpa adanya pamrih pengejaran kepentingan-kepentingan di atas, kecil kemungkinan suatu negara melakukan intervensi atau langkah-langkah tertentu terhadap negara lain atas nama perlindungan hak asasi. Contoh aktual mengenai masalah ini adalah ketika AS tidak mengalami defisit neraca perdagangan dengan RRC, AS tidak pernah mengaitkan masalah hubungan ekonominya dengan RRC dengan masalah hak asasi. Namun, ketika defisit perdagangan AS dengan RRC mencapai 12 miliar dollar, AS melarang impor produk RRC yang dituduhnya dibuat oleh para nara pidana di RRC. Karena dituduh mempekerjakan nara pidana untuk memproduksi komoditi ekspor, lalu tindakan RRC ini dipandang oleh AS sebagai pelanggaran hak asasi manusia.

Terlihat bahwa kesulitan implementasi hak asasi secara internasional tidak hanya

disebabkan oleh masih kuatnya penafsiran atas eksistensi kedaulatan negara sebagai hal yang memberikan hak-hak kepada suatu negara bebas dari campur tangan pihak luar, melainkan juga oleh adanya batas yang kabur antara masalah hak asasi dengan kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik. Sering terjadi dalam keadaan konflikual pengejaran kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik dalam kebijaksanaan luar negeri suatu negara ditempatkan di atas masalah hak asasi.

Karena itu tidak ada jaminan bahwa langkah sepihak dalam konteks hubungan antarnegara adalah murni (*genuine*) untuk menegakkan hak asasi manusia. Lagipula banyak hal dapat dipertanyakan, misalnya siapa yang sanggup menjamin bahwa intervensi itu berhasil menegakkan hak asasi manusia. Kisah sukses intervensi seperti itu sangat jarang, jika tidak boleh dikatakan tidak ada.

## Penutup

Perbedaan-perbedaan antara *autonomy of states* dan *cosmopolitan perspective* dan segala implikasinya memang sulit dipertemukan. Karena itu persoalan bagaimana merumuskan pendekatan baru untuk mencari esensi dan domain masalah hak asasi dalam hubungan internasional menjadi sangat relevan. Tentu tulisan singkat ini tidak mampu merumuskan pendekatan baru dimaksud. Namun paling tidak ada pemikiran yang akan dikemukakan dalam hubungan dengan masalah di atas.

Secara empiris pemikiran dan gerakan hak asasi lahir sebagai reaksi langsung terhadap suatu sistem sosial-politik yang absolut, otoriter, atau tidak demokratis. Ini ber-

<sup>17</sup>Ibid.

arti, seperti telah dikemukakan di atas bahwa perjuangan hak asasi tidak pernah dimaksudkan untuk memberikan kebebasan individu yang sebesar-besarnya lepas dari konteks sistem sosial-politik. Dewasa ini apa yang disebut sebagai sistem sosial-politik mengacu pada sistem dalam batas-batas nasional suatu negara. Oleh karena itu masalah hak asasi dalam konteks sistem sosial-politik bermakna bahwa masalah ini mempunyai ruang lingkup nasional yang menyangkut persoalan bagaimana individu mendapat perlakuan di dalam sistem hubungan kekuasaan dari pemerintahan nasional suatu negara. Perjuangan hak asasi lahir semata-mata karena bentuk-bentuk hubungan kekuasaan (*power relationship*) seperti di atas.

Pemikiran di atas mengacu pada pahaman bahwa sifat universal hak asasi manusia harus diartikan sebagai: pertama, setiap individu mempunyai hak-hak kebebasan yang tidak dapat diganggu gugat; dan untuk itu, kedua, setiap individu selalu menginginkan suatu sistem sosial-politik yang mewujudkan, menjamin, dan melindungi hak-hak tersebut.

Secara historis-empiris mayoritas entitas negara-bangsa, terutama negara-negara non-Barat, menolak standar tunggal untuk menilai apakah sistem yang mereka anut telah sesuai dengan nilai-nilai hak asasi yang universal itu. Kita lihat, misalnya, ada perbedaan perangkat-perangkat politik, hukum, kontrol sosial, dan perangkat-perangkat lain antara Jepang dan AS. Namun warga negara kedua negara tersebut memperoleh kebebasan yang relatif sama besar dalam menyuarakan aspirasi-aspirasi mere-

ka. Dengan demikian perlu ditekankan bahwa dalam realita politik sifat universal kebebasan individu bukan berarti harus ada keseragaman dalam menciptakan sistem sosial-politik yang menjamin hak-hak individu tersebut.

Jika kebebasan individu dianggap sebagai nilai tertinggi dalam perjuangan hak asasi manusia, maka kebebasan individu tersebut harus diletakkan di atas sistem sosial-politik. Ini berarti bahwa kemauan bersama individu-individu untuk menentukan nasib sendiri (*collective self-determination*) dalam membentuk suatu sistem harus juga diletakkan di atas standar tunggal yang cenderung etnosentrism dalam menilai apakah sistem dimaksud bertentangan dengan nilai-nilai kebebasan individu.

Masalah ini sebenarnya menyangkut hubungan yang sangat kompleks antara faktor budaya dan kebebasan individu. Masalah-masalah empiris hak-hak asasi, terutama masalah implementasi, seharusnya juga dilihat atau diletakkan dalam perspektif interaksi faktor budaya dengan hak-hak individu tersebut. Ini berarti faktor eksternal (intervensi atau langkah internasional) bukan merupakan variabel yang menentukan keberhasilan implementasi hak asasi manusia secara interansional. Namun, tetap perlu digarisbawahi bahwa prinsip-prinsip perjuangan hak asasi di mana setiap sistem sosial-politik dengan keunikannya masing-masing harus mewujudkan dan melindungi hak-hak individu warganya adalah universal melampaui batas-batas nasional dan budaya.

## Para Penulis

- **H. Anton Djawamaku.**

Sarjana Hukum Universitas Indonesia (1987). Mulai bekerja di CSIS pada tahun 1972, pada bagian Informasi dan Data. Sejak tahun 1980 menjadi staf Departemen Politik CSIS.

- **C.F.G. Sunaryati Hartono.**

Tamat dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1955); dan memperoleh Post-graduate Diploma in Laws pada Universitas London (1962), di mana terutama mendalami bidang Perbandingan Hukum, Perdata Internasional dan Sosiologi. Gelar Doktor bidang Hukum pada Universitas Pajajaran (1972). Kini menjadi Gurubesar pada bidang Hukum dan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).

- **Edy Prasetyono.**

Sarjana Ilmu Politik Program Studi Hubungan Internasional, Universitas Indonesia (1989). Sejak Maret 1990, staf Departemen Hubungan Internasional CSIS, mengkaji masalah-masalah RRC dan Asia Timur.

- **Satjipto Rahardjo.**

Sarjana Hukum Universitas Indonesia (1960), Doktor bidang Hukum pada Universitas Diponegoro (1979) dan sebagai Visiting Scholar at the University of California, Berkeley, USA (1972-1973). Gurubesar Hukum pada Universitas Diponegoro (Semarang), Universitas Gadjah Mada (Yogyakarta), Universitas Indonesia (Jakarta), Pendidikan Tinggi Ilmu Kepolisian (Jakarta); Ketua Konsorsium Ilmu Hukum, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (1986-1989), Ketua Pusat Studi Kepolisian, Universitas Diponegoro dan sebagai Anggota Dewan Riset Nasional.

- **J.E. Sahetapy.**

Memperoleh Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya (1954) dan gelar Doktor bidang Hukum pada Universitas yang sama (1978). Kini menjabat Gurubesar Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

- **Soehardjo Sastrosoehardjo.**

Lulus sebagai Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta (1961); kemudian mengikuti Post-Graduate Law Course di Universitas Airlangga (1974). Bekerja pada lingkungan Kejaksaan (1940-1970) dengan jabatan terakhir sebagai Kepala Kejaksaan Tinggi dan Staf Ahli Jaksa Agung. Mantan anggota DPRD Tk. I (1970-1982), DPR-RI (1982-1987) dan anggota MPR-RI (1973-1992). Kini sebagai Gurubesar pada Universitas Slamet Riyadi di Surakarta.

Catatan:

tempel  
perangko  
di sini

Kepada:  
Biro Pemasaran

Centre for Strategic and  
International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27  
Jakarta 10160  
Telepon: 3865532 s/d 35

itu dikehendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 3.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 15.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon 3865532, 3865533, 3865534, 3865535